

FOGYATÉKOSSÁGTUDOMÁNYI TANULMÁNYOK XIX.
DISABILITY STUDIES



A MAGYARORSZÁGI FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA AZ EURÓPAI UNIÓ KONTEXTUSÁBAN

Eötvös Loránd Tudományegyetem
Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar

2009

„A fogyatékoságtudomány a társadalmak politikáit és gyakorlatát vizsgálja, hogy jobban megértsük a fogyatékosággal kapcsolatos – sokkal inkább társadalmi, mint testi – tapasztalatokat. A *fogyatékoságtudományt* mint diszciplínát azzal a céllal fejlesztették ki, hogy a károsodás jelenségét kibogozza a mítoszoknak, az ideológiáknak és a stigmának abból a hálójából, ami ráborul a szociális interakciókra és a társadalompolitikára. E tudományág megkérdőjelezi azt az eszmét, amely úgy tekint a fogyatékosággal élő emberek gazdasági és társadalmi státuszára és a számukra kijelölt szerepekre, mintha azok a fogyatékosággal élő emberek állapotának elkerülhetetlen következményei lennének.”

A Fogyatékoságtudományi Társaság, 1998



Fogyatékoságtudományi Tanulmányok – Disability Studies

Sorozatunk célja az, hogy az ELTE GYK-n a jövőben a foglalkozási rehabilitációs szakirányú továbbképzésben részt vevő hallgatók számára széles, közös ismeretháttérrel teremtsünk.

Sorozatszerkesztő: Könczei György

Olvasószerkesztő: Molnár Gabriella • Tervezőszerkesztő: Durmits Ildikó

Tördelőszerkesztő: Lendér Livia

Kötetünknek ez a kiadása a Szociális és Munkaügyi Minisztérium támogatásával készült 2009-ben.

Ezt a könyvet csak digitalizált formában kínáljuk, kizárólag saját hallgatóink számára, a jogtulajdonossal kötött egyszeri és kizárólagos megállapodás alapján. Bármely, írásos engedély nélküli további előállítása (nyomtatás, másolás stb.) szigorúan tilos.

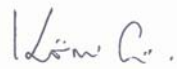
We provide this book only in digitalized format and exclusively for our students at ELTE GYK under the agreement with the copyright holder. Any further reproduction (printing or copying etc.) prohibited without permission.

A sorozatszerkesztő előszava

Digitális kötetsorozatunk aktuális darabja a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézetében készült. Tartalmaiban a 2006. évi Fogyatékoságtudományi és Foglalkoztatáspolitikai Szabadegyetemhez kötődik. Ennyiben, értelemszerűen, főképpen a foglalkoztatáspolitikai összefüggéseket fejti ki (az egyes nemzetek és az Európai Unió prioritásai, szakpolitikák).

A szakpolitikákat tárgyaló II. fejezet XV. alfejezete fókuszál a fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatásának problémáira

Budapest, 2009. novemberében



Könczei György
sorozatszerkesztő

A MAGYAR FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA ÁTFOGÓ ÉRTÉKELÉSE AZ EURÓPAI FOGLALKOZTATÁSI STRATÉGIA KONTEXTUSÁBAN, AZ ELMÚLT ÖT ÉV TAPASZTALATAI ALAPJÁN

A tanulmány a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium által,
A magyar foglalkoztatáspolitikai átfogó értékelése
az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában címmel közzétett
KÉ-12350/2004 azonosítójú, nyílt közbeszerzési pályázat keretében készült
a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézetében.

Kutatásvezető: Köllő János

Cím: 1112 Budapest, Budaörsi út 45.

Telefonszám: 1-309-2654, 06-30-464-2666

Email: kollo@econ.core.hu

Budapest, 2005. augusztus 31.

Tartalomjegyzék

I. fejezet: NEMZETI FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA ÉS EURÓPAI UNIÓBELI PRIORITÁSOK	7
1. Az EU által inspirált foglalkoztatáspolitikai makrogazdasági feltételei	8
2. Európai prioritások, nemzeti akciótervek és intézményi feltételek	27
3. Prioritások az Európai Unióban és a magyarországi munkaerőpiac néhány sajátossága	34
II. fejezet: A SZAKPOLITIKÁK VIZSGÁLATA	48
4. Aktív és preventív intézkedések a munkanélküliek és az inaktívak számára	49
5. Munkahelyteremtési támogatások	53
6. Munkahelyteremtés és vállalkozástámogatás	59
7. A közlekedési infrastruktúra fejlesztésének foglalkoztatási hatása	76
8. A munkaerőpiac rugalmasabbá tétele	83
9. A költségvetési bérpolitika hatásai	92
10. A humán tőke fejlesztése, élethosszig tartó tanulás	104
11. A felsőoktatási expanzió és a munkaerőpiac	112
12. Az idősebbek munkaerő-kínálatának növelése és az aktív öregedés	120
13. A nők és a férfiak egyenlőségének előmozdítása	142
14. A romák	147
15. A fogyatékkal élő emberek foglalkoztatási esélyeinek növelése	165
16. A munkanélküli-ellátások megkurtítása	176
17. A munkanélküli emberek ellenőrzésének fokozása	183
18. Minimálbér-emelések	193
19. A be nem jelentett munkavégzés átalakítása bejelentett munkává	203
20. A regionális különbségek csökkentése	222

I. fejezet:

NEMZETI
FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA
ÉS EURÓPAI UNIÓBELI
PRIORITÁSOK

1. Az EU által inspirált foglalkoztatáspolitikai makrogazdasági feltételei

A magyarországi gazdasági átalakulás irányának megszabásában, ütemében és dinamizmusában az Európai Unió jelentős szerepet játszott, mégpedig szinte a politikai-gazdasági átmenet kezdete óta. A külkereskedelmi kapcsolatok (kétoldali) liberalizálása és az átalakulás közösségi támogatása már 1989-ben elkezdődött, hogy aztán ezeket kövesse 1991-ben a társulási szerződés aláírása, 1993-ban a csatlakozás elvi lehetőségének hivatalos uniós kinyilvánítása, majd a csatlakozási tárgyalások beindítása 1998-ban. A gazdasági átmenet szakirodalma úgy tartja, hogy a közép-európai és a balti államok viszonylag gyors és politikai-gazdasági katasztrófáktól mentes átalakulása jelentős részben annak a geopolitikai körülménynek volt köszöntő, hogy fejlődésüket ezek az országok már az átalakulás kezdetén az Európa nyugati blokkjához való minél gyorsabb csatlakozásnak vetették alá. Így az átalakulás vezérlése szorosan kötődött az Európai Unióhoz, ez meghatározta a lakosság várakozásait, s hitelességet kölcsönzött a politikai és a gazdasági reformoknak (erről lásd például Roland, 2000). 1998-tól, a csatlakozási tárgyalások megindulásától kezdve újabb szakasz kezdődött, mivel ettől fogva az átmenet reformjai már közvetlenül is az EU-tagság megszabott kritériumaihoz kötődtek (lásd Gács, 1999).

Mivel a csatlakozási folyamattal párhuzamosan Magyarországot fokozatosan bevonták az uniós ügyek koordinálásába, ezért fontos kérdés, hogy az unióból érkező kezdeményezések (stratégiák, akcióprogramok, irányvonalak stb.) egymással milyen koherenciát mutatnak, és koherenciájuk jellege és mélysége vajon elősegíti-e a kezdeményezések hazai alkalmazását. Témánknak megfelelően arra vagyunk kíváncsiak, hogy az Európai Foglalkoztatási Stratégia (EFS) és a Foglalkoztatási Irányvonalak (FI-k) milyen kapcsolatban álltak a rövid és közép távú makrogazdasági célokat megfogalmazó Átfogó Gazdaságpolitikai Irányvonalakkal (ÁGPI-kkel), illetve a hosszú távú fejlesztési stratégiát felvázoló Lisszaboni Stratégia – foglalkoztatáson kívüli – elemeivel? Ugyanakkor fontos jelzés lehet a jövőre nézve, s ezért arra is kitérünk, hogy a közelmúltban elkészült hazai uniós programok, a Konvergencia Program és a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv, milyen mértékben harmonizálnak egymással. A Függelékben pedig azt az általánosabb kérdést vizsgáljuk meg, hogy milyen ügyeket érdemes nemzeti, és milyeneket közösségi szinten eldönteni, s hogy a foglalkoztatási és a munkaerő-piaci kérdések melyik körbe tartoznak.

Az Átfogó Gazdaságpolitikai Irányvonalak és a Foglalkoztatási Irányvonalak koherenciája

Az Átfogó Gazdaságpolitikai Irányvonalak (ÁGPI-k) az unió legfőbb makrogazdasági stratégiáját hivatottak megfogalmazni rövid és közép távra. A Foglalkoztatási Irányvonalak az EFS egyik legfőbb eleme: több évre általános tematikát ad a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterveknek, az azok alapján végzett kormányzati munkának, az úgynevezett peer-review és benchmarking folyamatoknak stb.

Az ÁGPI-k 1993 óta szolgálják az EU-tagállamok gazdasági fejlődésének nyomon követését és gazdaságpolitikájuk konzisztenciáját. Évente az Európai Tanács fogadja el az általános irányvonalakat, valamint az országokra lebontott ajánlásokat, s ugyancsak évente értékeli általánosan és országonként is azok „végrehajtását”. Az 1990-es évek vége óta az ÁGPI-k jelentősége megnőtt: a makrogazdasági koordináció fontosabbá vált, amióta az EMU-ban az EU tagországai, monetáris és árfolyam-politikájuknál fogva, 12-fejű sárkányként, „összenőttek”.

Az ÁGPI-k és a Foglalkoztatási Irányvonalak (FI-k) sajátos egymáshoz való viszonyát az EFS kialakulásának rövid története világítja meg.

Az 1990-es években, az EMU kialakításának tervével – különösen a maastrichti kritériumok megfogalmazását követően – az Uniónak nem minden politikai irányzata és tagországa értett egyet. Sokan féltették az unió évtizedek alatt elért szociális vívmányait. Közismert, hogy az EMU-ban a makroszintű kereslet uniós szintű szabályozása, de különösen országokra hangolt befolyásolása erősen korlátozott. A kínálati oldal elsősorban a munkaerőpiacok és a bérszabályozás rugalmasabbá tételével járulhat hozzá a stabilizáláshoz, s az unió versenyképesebbé tételéhez. Ezt sokan úgy értelmezték, hogy az alkalmazkodás ezentúl mindig a munkavállalók kárára valósul majd meg. A foglalkoztatás és a szociális vívmányok védelmét szem előtt tartó irányzatok nem elégedtek meg azzal, hogy az ÁGPI-k is foglalkoztak – nem egyszer nagy terjedelemben – a foglalkoztatás és a munkaerőpiac kérdéseivel: az ÁGPI-k számukra a stabilizálás elsődlegességét, a „neoliberális” érvrendszert, s azt a törekvést jelentették, hogy a munkaerőpiac rugalmasságát mindenáron meg kell valósítani.¹ Az itt jelzett aggodalmaknak megfelelően számos fontos dokumentum (például az 1993-as híres Delors-féle fehér könyv), s EU-csúcsértekezletek sora szögezte le, hogy olyan makrogazdasági politikát kell folytatni, amely a munkanélküliség csökkentésére, a foglalkoztatás növelésére és a szociális vívmányok lehetséges fenntartására irányul. Végül is ez a gondolati vonal vezetett el az Európai Foglalkoztatási Stratégia és a hozzá kapcsolódó Foglalkoztatási Irányvonalak megalkotásához.

Néhány politikai körülmény azonban különösen fontos szerepet játszott ebben a folyamatban. Egyrészt az Európai Szakszervezeti Konföderáció (ETUC) konstruktív stratégiát dolgozott ki a monetáris unió céljainak és intézményeinek módosítására, s ez a stratégia a foglalkoztatás ügyét szolgálta; másrészt az 1995-ös bővítés nyomán, az unió tagjai között politikai súlyeltolódás következett be, mert az új tag Svédország és Finnország is elsődleges célnak tartotta saját szociális modellje megőrzését; és harmadrészt az Unió meghatározó tagállamaiban, Nagy-Britanniában és Franciaországban is munkáspárti illetve szocialista kormányok kaptak felhatalmazást az irányításra. A Bizottság apparátusában nagy befolyásra tett szert egy korábbi svéd politikus, Allan Larsson; az Európai Tanácsban Tony Blair és Lionel Jospin emelték fel szavukat a foglalkoztatás kérdésének előtérbe helyezéséért, s a soros elnökséget adó, baloldali érzelmű kereszténydemokrata luxemburgi miniszterelnök, Jean-Claude Juncker is magáévá tette az érlelődő javaslatokat. Így történhetett meg, hogy a munkahelyek teremtését témájaként választó luxemburgi rendkívüli csúcsértekezleten, 1997-ben, a foglalkoztatásra irányuló aspirációk intézményesített formát kaphattak az Európai Foglalkoztatási Stratégiában.²

Az 1997-ben kidolgozott első FI-kre rányomta a bélyegét az európai szociáldemokrácia által ebben az időben támogatott „harmadikutasság”, valamint az északi államok tapasztalatai: a FI-k legfontosabb fogalma az angolul (és más nyelveken) is furcsán hangzó „foglalkoztathatóság”, és szinte minden irányvonalat áthatott az aktív munkaerő-piaci politikák szelleme. Ezzel a munkapiaci politikák is elsősorban a foglalkoztatás kínálati oldali növelését célozták meg, és feladták a kereslet keynesi szellemű befolyásolásának elvét.

Az FI-k eredetileg az 1998–2002-es időszakra rögzített irányvonalak voltak, amelyeket az öt év során több irányvonnallá bontottak szét, illetve újakkal egészítettek ki. Az eredeti változatban szereplő 13 (s a 2002-re már 21-re bővült) irányvonalat négy úgynevezett pillérbe csoportosították. Ezek: a foglalkoztathatóság, a vállalkozásbarát környezet, az alkalmazkodóképesség és a nemek közötti esélyegyenlőség. A foglalkoztathatóság és az esélyegyenlőség pilléreibe tartozó irányvonalak adott foglalkoztatási célokat fogalmaztak meg, míg a vállalkozóképesség és az alkalmazkodóképesség pillérei a vállalkozási és az üzleti környezet javításával kívántak a foglalkoztatási teljesítmény növeléséhez hozzájárulni.

2003-ban újrafogalmazták az FI-ket. A 10 új irányvonal három fő célt szolgál: a teljes foglalkoztatást, a minőségi és produktív munkát, valamint a társadalmi kohéziót és a szociális kirekesztés elleni harcot. S végül, 2005-ben, a lisszaboni folyamat újraindításának keretében az FI-ket ismét újrafogalmazták: 2005-től már csak 8 irányvonalban fogalmazták meg az EFS céljait.

Érdemes megemlíteni, hogy már az FI-k első változatában, 1998-ban, volt néhány kvantitatív cél, ezek azonban kizárólag a foglalkoztatásba visszavezető útra vonatkoztak (például, hogy minden fiatal

¹ Lásd Barbier (2001).

² V.ö. Jenson és Pochet (2002).

munkanélkülinek legkésőbb a munka nélkül töltött 6. hónap végéig fel kell ajánlani az újrakezdés lehetőségét, míg a felnőtt munkanélkülieknél ez az időtartam nem lehet több 12 hónapnál). 1999-ben a Tanács felhívta az országokat, hogy összehasonlítható adatok gyűjtése alapján Nemzeti Akciótervükben szerepeltessenek kvantitatív foglalkoztatási célokat is. 2000-től a Bizottság folyamatosan kidolgozta a lisszaboni folyamat úgynevezett strukturális mutatószámait, amelyek foglalkoztatásra vonatkozó része az EFS-ben való előrehaladást volt hivatott szolgálni. 2001-től aztán, vagyis a lisszaboni folyamat megindulása után egy évvel, az FI-k horizontális célokat is megfogalmaztak az Unió egészére, s ezek tartalmazták az ismert lisszaboni célokat a teljes foglalkoztatás célkitűzésével, 70%-os általános, és 60%-os női foglalkoztatási rátával, 2010-es céldátummal. 2003-tól az irányvonalak ennél jóval több – a Lisszaboni Stratégiában folyamatosan kidolgozott – számszerű célt fogalmaztak meg, többnyire az Unió egészére, de néha minden egyes tagállamra vonatkoztatva azokat. Az Európai Bizottság honlapja szerint 2004 novemberében a Lisszaboni Stratégia keretében összesen 117 strukturális mutatószámot elemeztek, s közülük 22 vonatkozott a foglalkoztatásra. Az Európai Unió Foglalkoztatási Bizottsága (EMCO) ugyanakkor az EFS éves közös értékeléséhez 40 kiemelt mutatót igényelt, és 26 további úgynevezett kontextusmutató számítását, elemzését és alakulásának nyomon követését kérte a tagállamoktól. A 2005 áprilisában kiadott 8 FI viszont csak három számszerű foglalkoztatási célt tartalmaz (az összes, a női, és az idősebb foglalkoztatottak rátájára), s mindezt már a 2010-es határidő nélkül.

Ami az ÁGPI-k és az FI-k egymáshoz való viszonyát és koherenciáját illeti, a két irányvonal-csoport között első pillantásra is igen sok közös vonást találunk. A 2000-re kibocsátott ÁGPI-k például 9 főajánlást, és ezen belül 52 részajánlást tartalmaznak. A 9 főajánlásból 2 kifejezetten a munkaerőpiacra vonatkozik: elő kell segíteni a bérek megfelelő alakulását; erősíteni kell a munkaerőpiacot. Ugyanakkor számos egyéb főajánláshoz kifejezetten munkaerő-piaci részajánlások is tartoznak. Így például ahhoz a főajánláshoz, hogy „javítani kell a költségvetés finanszírozásának minőségét és fenntarthatóságát” többek között azt a részajánlást rendelték, hogy: „át kell tekinteni a járadékok rendszerét abból a célból, hogy a potenciális munkavállalók munkából éljenek” (ez a nevezetes, angolul tömör jelszó: „make work pay”). Végül is az 52 részirányvonalból 16 a foglalkoztatásra és a munkaerőpiacra vonatkozik, s ez utóbbiak jelentős része megjelenik az FI-k között is.

A Foglalkoztatási Irányvonalak általában sajátos szemléletet tükröznek, és nyilvánvalóan az az elvárás, hogy a tagországok is e szemléletnek megfelelően alakítsák Nemzeti Foglalkoztatási Akció programjukat, és persze politikájukat is. Mivel az FI-k hosszú politikai egyeztetési folyamat eredményeként született kompromisszum, az irányvonalak teljes koherenciáját természetesen nem lehet biztosítani. Mégis elmondható, az FI-k azt a ma általánosan elfogadott tudományos tapasztalatot tükrözik, hogy a munkanélküliség szintje országonként közelít egy hosszú távú egyensúlyi szinthez, amit pedig a gazdaság intézményi jellemzői határoznak meg. A kutatók által leggyakrabban fontosnak talált ilyen intézményi tényezők a következők: a társadalombiztosítási járadékok; az adózás szintje, különösen a munkára kivetett adók; a foglalkoztatás védelme; a béralku és a szakszervezetek ereje; a térbeli és a foglalkozások közti mobilitás; a munkaerő képzettsége és gyakorlottsága, s az aktív munkaerő-piaci politikák; a munkahelyek keresletének és kínálatának megfelelése (job matching). A fenti jellemzők és az irányvonalak egybevetése azt mutatja, hogy a legújabb kutatások által kimutatott tényezőkre az FI-k általában célzottan és tartalmilag is helyesen utalnak.³ Az irányvonalak természetesen megfogalmaznak olyan célokat is, amik inkább politikai jelszavak, mint reálisan megvalósítható célkitűzések. Ide tartozik a foglalkoztatás védelme témában a „flexicurity” fogalma, vagyis, hogy a mainál jóval rugalmasabb munkaszerződéseket kell bevezetni, de megfelelő foglalkoztatási biztonság mellett.

Egy terület azonban kirívó módon hiányzott a Foglalkoztatási Irányvonalak bármely csoportjából 1997-től egészen 2004-ig: a bérek alakításának céljai, rendszere, valamint a béralku szervezete. Meglehetősen abszurd módon ez olyan terület volt, amelyre az EFS egyszerűen nem léphetett. Az abszurditás fokát mutatja, hogy az FI-k hagyományosan foglalkoznak a nem bérjellegű munkaerőköltségek, a munkaerőt sújtó terhek, így a bérekhez kapcsolódó járulékok csökkentésének lehetőségével, mint a munkaerő-kereslet (illetve a munkaerő-kínálat, attól függően, hogy kit sújt a járulék) növelésének eszközével. A bérek alakításának kérdését tárgyalni azonban tabu volt. Ennek a szemléletnek megfelelően a Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervek kidolgozása és az FI-k nyomon követése során alkal-

³ V.ö. Ardy és Umbach (2004).

mazott strukturális mutatószámok szinte mindegyike olyan naturális mutató vagy arányszám, amely nem vonatkozik a nominális vagy a reálbére.⁴

Hasonló módon: sosem került bele az FI-kbe a munkaidő növelése változatlan bérek mellett (vagyis az az eszköz, amelyet az utóbbi években a multinacionális vállalatok nyugat-európai telephelyeinek megőrzése érdekében alkalmaznak). Nyilvánvalóan azért nem, mert ez, amellet hogy a termék-egységre eső bérköltséget csökkenti és így a vállalatok versenyképességét növeli, azonban a bérek effektív csökkentését valósítja meg.

A munkabérek alakításának elveivel csak az Általános Gazdaságpolitikai Irányvonalak foglalkozhattak. Az ÁGPI-k pedig az árstabilitási szempontokat figyelembe véve általában azt javasolták, hogy a tagországok nominális béreiket visszafogottan, reálbéreiket pedig a munkatermelékenység növekedésével arányosan növeljék, ösztönözve a beruházásokat általában, s a foglalkoztatást növelő beruházásokat különösen.

Az EFS-nek ezt az abszurd „bérvakságát” két tényezővel lehet magyarázni. Egyrészt azzal, hogy a kontinentális európai szemlélet, szemben az angolszászal nem úgy fogja fel a foglalkoztatási problémákat, hogy a nyitott munkaerőpiacon elegendő munkahely áll rendelkezésre, s a teljes foglalkoztatás eléréséhez a munkapiac minden elemének rugalmas változtatására szükség lehet. Így – esetleg egyéb elemek rugalmassága híján – a piacot a munkabérek mozgása is képes „megtisztítani”, és ezzel elősegíteni a teljes foglalkoztatást. Az európai szemlélet zártabb piacot feltételez, tudatosan intézményeket működtet a társadalom szociális céljainak megvalósítására, így a bérek elért szintjének és jogosnak tartott emelésének védelmére. Ennek megfelelően a rugalmasságot más területeken kívánja elősegíteni. Ebből a felfogásból egyebek mellett az is következik, hogy a béreket az Európai Unió szintjén nem kell koordinálni, azok a nemzeti keretekben, a szociális partnerek közötti alkuban dőlnek el.

Az EMU kialakítása és működtetése azonban feltételezi az árstabilitás folyamatos biztosítását, így, valamit azért az EU szerveinek is kell valamit sugallniuk a tagországok számára a munkabérek kívánatos alakulásáról. Nos, ezzel kapcsolatos a „bérvakság” másik magyarázata: az EU különböző tanácsi formációi és a Bizottság főigazgatóságai hosszabb ideje szigorúan behatárolták, hogy melyik intézmény befolyása alá tartozzon a munkabérek alakításának koordinációja. A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság (EcFin), annak ellenére, hogy az EFS koordinációja nem hozzá tartozik, eltökélt volt, hogy a béralakításra vonatkozó ajánlásokat neki kell kialakítania és azokat az ÁGPI-kban közzétennie. Ennek indoka egyrészt, hogy ez a főigazgatóság egyértelműen a decentralizált kollektív béralku híve, míg a Foglalkoztatási és Szociális Főigazgatóság elvei ezzel kapcsolatban nem egyértelműek, másrészt az EcFinben a makrogazdasági elemzési kapacitás összemérhetetlenül nagyobb, mint a foglalkoztatási főigazgatóságon belül.⁵

A béralku európai uniós szintű „dialógusát” 1999 tavaszán kezdeményezte Oscar Lafontaine, az akkor elnökséget adó Németország pénzügyminisztere. Ekkor kezdődött az úgynevezett kölni folyamat, amely a szociális partnerek európai uniós szintű képviselőit, a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank képviselőit ülteti rendszeresen tárgyalóasztalhoz. A folyamat azonban igen nehézkesen halad előre, és szinte semmi hír nem szivárog ki róla. Elemzők szerint ennek egyik oka, hogy Lafontaine fél év után eltűnt a politika porondjáról, de oka az is, hogy a résztvevők, így leginkább a szakszervezetek, nem tudják nézeteiket kellő módon koordinálni, s általában hiányzik a bizalom légköre a bérekről folytatott európai uniós érdeki diskurzus lefolytatásához.

A munkabérek EFS-en belüli érdeki tárgyalására először 2003-ban került sor, a Wim Kok Jelentésben, majd 2004-ben, a Tanács egyes országok, így Magyarország, számára kidolgozott ajánlásai keretében. Az FI-k azonban csak 2005-ben utalnak először a bérek alakításának eszközére.

Még egy terület van, ahol az ÁGPI-k és az FI-k koherenciája nem volt biztosítva, így ezt az egyes országoknak maguknak kellett megoldaniuk.⁶ A Foglalkoztatási Irányvonalak megvalósításának ugyanis vannak költségvetési vonzatai, amelyek par excellence nem feltétlenül felelnek meg az

⁴ A 2004–2005-ös időszakra vonatkozó 66 strukturális mutatószám közül mindössze 2 vonatkozik a keresetekre: a 28. számú kiemelt mutató (key indicator), amely a keresetek nemek közötti eltérését, és az 5. számú úgynevezett kontextusmutató, amely a termékegységre jutó munkaerőköltség reálértékének növekedését méri.

⁵ V.ö. Jenson és Pochet (2002).

⁶ Az FI-k 2003–2005 időszakra készült tanácsi dokumentuma egyenesen ki is mondja azt, hogy a két irányvonalcsoport közötti koherenciát (összehangolást) nemzeti szinten kell megteremteni.

ÁGPI-kban megfogalmazott irányoknak. Az FI-k közül számos irányvonal kifejezetten a költségvetési kiadások növelését, illetve a munkát és egyéb tételeket terhelő adók és járulékok csökkenését vonja maga után, anélkül, hogy utalna arra, miként feleltethetők meg ezek a következmények a költségvetési hiány kordában tartása makrogazdasági követelményeinek.

Amióta 1997-ben útjára bocsátották az Európai Foglalkoztatási Stratégiát, azóta szinte nem múlt el csúcsértekezés az Európai Unióban anélkül, hogy a záródokumentum ne hívta volna fel a figyelmet arra, hogy növelni kell az Átfogó Gazdaságpolitikai Irányvonalak és a Foglalkoztatási Irányvonalak közötti koherenciát. Mivel az EU intézményei nem bőbeszédűek akkor, ha saját tevékenységük bírálatáról van szó, a különféle hivatalos dokumentumokból nem derült ki, hogy a csúcsértekezleteken milyen koherenciaproblémákra derült fény. Magunk a fentiekben kifejtett tartalmi (a bérekre és a költségvetésre vonatkozó) összehangolatlanságra gondolunk, valamint a két irányvonalcsoomag működési ciklusainak időbeli eltéréseiből adódó problémákra.

2005 márciusában az Európai Tanács módosította a lisszaboni folyamat céljait és működési mechanizmusait.⁷ Ennek részeként integrálja a makrogazdasági irányvonalakat, a mikroszintű reformjavaslatokat és a foglalkoztatási irányvonalakat. Az integráció kiterjed ezek publikálására, nyomon követésére és teljesítésére is. 2005 áprilisában a Bizottság publikálta a fenti elhatározás jegyében született, a 2005–2008-as időszakra vonatkozó irányvonalait a Növekedés és a munkahelyteremtés integrált irányvonallal címmel. A mindössze 23 irányvonal lényegében integrálja Maastrichtot, Cardiffot, Luxemburgot és Lisszabont, sőt a K+F-kérdéskört középpontba helyező Barcelonát is.

A koherencia fentiekben említett problémái az új rendszerben megoldódni látszanak. A foglalkoztatási irányvonalak ezúttal már tartalmazzak egy, a munkabérek alakítására és a béralkura vonatkozó célkitűzést („Biztosítani kell a bérek és az egyéb munkaerőköltségek foglalkoztatásbarát fejlődését...” stb.). Azoknál a foglalkoztatási irányvonalaknál, amelyek megvalósítása nyilvánvaló hatással lesz az állami költségvetés alakulására, utalás van a nekik megfelelő makrogazdasági irányvonalakra, és viszont. S végül a tagállamoknak hároméves nemzeti reformprogramban kell stratégiájukat kidolgozni, s így rákényszerülnek, hogy a 23 makrogazdasági, mikrogazdasági és foglalkoztatási irányvonal által tárgy teret felvázoló lehetőségek közül maguk dolgozzák ki a nekik (is) megfelelő, átgondolt és összehangolt fejlődési stratégiájukat.

A lisszaboni folyamat implicit növekedési stratégiája

A 2000 márciusában útjára bocsátott lisszaboni folyamat többé-kevésbé magába olvasztotta a korábban beindított luxemburgi és cardiffi folyamatokat, ezek céljait kiegészítve a tudásalapú társadalom kiépítésére irányuló, a szociális kohéziót erősítő és a természeti környezet védelmét szolgáló célkitűzésekkel. Az EFS-t ezáltal már nemcsak a rövidebb távra szóló, jórészt a stabilizáció megőrzését szolgáló Általános Gazdaságpolitikai Irányvonalakkal kellett összehangolni, hanem a 2010-ig perspektívát felvázoló hosszú távú lisszaboni tervekkel is.

A Lisszaboni Stratégia (LiS) – némiképp strukturálatlanul – egymás mellé felsorakoztatott kívánatos és szép célok összessége, amely a vezető és dinamikus régiók (az USA és Kelet-Ázsia) utolérését célozza meg az európai uniós értékek (a teljes foglalkoztatottság és a szociális igazságosság) megtartása mellett. A LiS ugyanakkor, ha implicit módon is, felvázol egy növekedési stratégiát, amelyet a hagyományos növekedési modellek keretei között is meg lehet fogalmazni: a stratégia úgy kíván gyors termelékenységnövekedést elérni, hogy emellett az egyik – jelentős mértékben kihasználatlan – termelési tényező, a munkaerő felhasználása érezhetően növekedjen. Az 1990-es évtized végén az Európai Unióban készült elemzések mind kiemelték, hogy az Amerikai Egyesült Államok teljesítménye nem csupán a makroszintű termelékenység terén volt jobb az Európai Unió teljesítményénél, hanem az Egyesült Államok – szemben az EU-val – a foglalkoztatását is növelni tudta. A Bizottság 2000. évi

⁷ A lisszaboni reformfolyamat féldős felülvizsgálata során megállapították, hogy Európa messze elmaradt a kitűzött célok megvalósításában. Az Európai Tanács elnöki összefoglalójában megfogalmazta, hogy a tagországok adjanak új lendületet a folyamatnak, s ennek érdekében az erőfeszítéseket elsősorban a gazdasági növekedésre és a foglalkoztatás bővítésére valamint a tudásalapú társadalom erősítésére összpontosítsák. A társadalmi kohézió és a természeti környezet fenntarthatóságát egyéb uniós koordinált kezdeményezések támogatják, így a Szociálpolitikai Menetrend (Social Agenda) 2005–2010, valamint a Fenntartható Fejlődés Stratégiája, amely a közeljövőben felfrissítendő.

versenyképességi jelentése (Competitiveness Report) például bemutatta, hogy az 1990-es években megtört az EU 1950 óta tartó felzárkózása az Egyesült Államok életszínvonalához, s e törés elsődleges oka az USA-beli foglalkoztatás gyorsabb növekedése, a másodlagos ok pedig a termelékenység növekedésének felgyorsulása volt az Egyesült Államokban (CEC, 2000b). A lisszaboni csúcsot előkészítő bizottsági anyag pedig rámutatott: paradigmaváltást kell elérni, hogy az Unió a globalizáció és a tudásalapú társadalom termelékenységnövelési előnyeit kihasználhassa, ugyanakkor törekedni kell az egyesült államokbeli foglalkoztatási ráták elérésére, s ezzel az Európai Unió teljes foglalkoztatási potenciáljának hasznosítására (CEC, 2000a).

Egyáltalán nem egyszerű azonban teljesíteni azt a követelményt, hogy egy adott gazdaságban a munka termelékenységének növekedése összekapcsolódjon a foglalkoztatottság növelésével. Itt nem elsősorban arra az aritmetikai összefüggésre gondolunk, hogy az output bizonyos szintje a foglalkoztatás és a munka termelékenységének szorzata, így az egyik magasabb volta a másik alacsonyabb szintjét feltételezi. Természetesen nem kell adott outputszintet feltételezni, s elvileg a fenti szorzat mindkét tényezője szimultán módon is növekedhet. Ennek gyakorlati bekövetkezése azonban számos körülménytől függ, így többek között az szóban forgó gazdaság népességének, kor- és képzettségi összetételének alakulásától, a munkapiac intézményeitől és a munkapiaci szabályozástól, a műszaki fejlődésnek a gazdaságra, annak adott fejlődési szakaszára jellemző sajátosságaitól, a vizsgált gazdaság ágazati szerkezetétől, valamint a társadalom által hosszú idő óta elfogadott, a munka és a szabadidő relatív értékelését kifejező preferenciáktól. A fentiek közül itt csak a műszaki fejlődés sajátosságaira és a preferenciák jelentőségére térünk ki, valamint adatokra támaszkodva megerősítjük azt a sejtésünket, hogy a munkatermelékenység és a munkainput növekedése között hosszabb távon átváltási kapcsolat létezik.

A műszaki fejlődés szerepe

A gazdasági növekedés különféle modellekkel való vizsgálata az utóbbi évtizedekben általában azt mutatta ki, hogy a fejlődés hajtóereje a műszaki fejlődés, illetve a humántőke bővülése. Különösen a gazdaságilag fejlett országokban, ahol a munkabérek viszonylag magas szintet értek el, és ilyen szinten rögződtek, a munka mennyisége viszonylag kevesebb szerepet játszik a növekedés elősegítésében, ugyanakkor a műszaki fejlődés eredményeként bevezetett új technológiák többnyire a tőkeintenzitást növelő és munkát megtakarító jellegűek. Az 1.1. ábrán Jorgenson (2004) vizsgálatának eredménye alapján mutatjuk be,⁸ hogy a növekedésben szerepet játszó egyes termelési tényezők milyen súlyt képviseltek a világ gazdaság három fejlett régiójában az utóbbi 21 évben, illetve annak részidőszakaiiban. Amint az ábrából látható, az Európai Unióban és Japánban mind a három vizsgált részidőszakban a tőkeintenzitás növekedése (capital deepening) mutatkozott a legjelentősebb tényezőnek. Az Amerikai Egyesült Államokban a munka mennyiségének bővítése a növekedést elősegítő fontos tényező volt, szemben a másik két régióval, ahol viszont a munka mennyiségének változása elenyésző mértékben pozitív, vagy éppen negatív hatással volt a gazdasági növekedésre.⁹ Egyéb forrásokból ugyanakkor tudható, hogy az Egyesült Államokban a foglalkoztatás bővülése nem utolsósorban a népesség relatív gyorsabb növekedésével állt összefüggésben.¹⁰

Az 1.2. ábra lényegében az 1.1. ábra EU-ra vonatkozó utolsó két oszlopának időben összevont – tehát az 1990-es évekre vonatkozó – eredményét részletezi EU-tagországokra bontva. Az itt közölt eredmények más számításokból valók, mint az 1.1. ábrában bemutatottak, de a két vizsgálat módszertana egymáshoz hasonló. Az 1.2. ábra és a további ábrák olyan számításokra alapozódnak, amelyekben a szerzők a munkaerő minőségének javulását nem kezelik külön termelési tényezőként, hanem szerintük része a teljes tényezőtermelékenység változásának.

Az 1.2. ábra tanulsága – témánk szempontjából – az, hogy nemcsak az EU 15-re mint országcsoportra, hanem a legtöbb régi EU-tagországra is igaz, hogy az 1990-es évtizedben a munkaerő bővítése

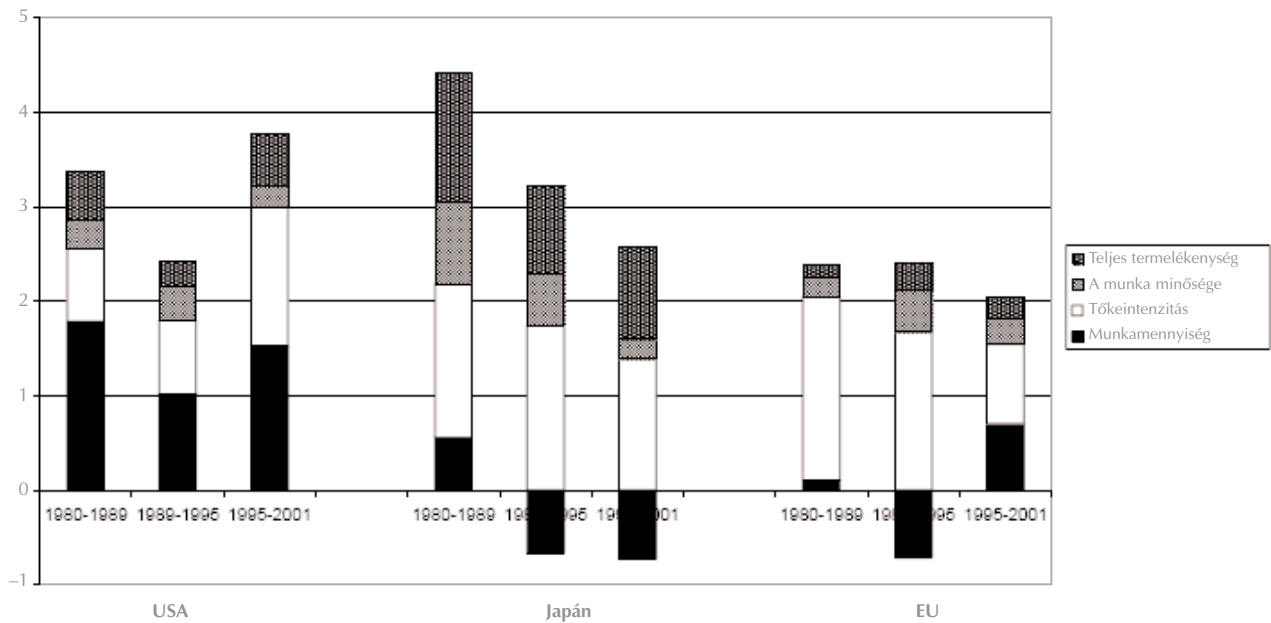
⁸ Jorgenson (2004) tanulmánya a „növekedési tényezők könyvelése” (growth accounting) modellezési irányzatba tartozik. Ez, noha az ok-okozati összefüggéseket nem tudja kimutatni, a viszonylag rövid időszakokra vonatkozó összehasonlító empirikus elemzésekben jól alkalmazható. Jorgenson számításait egyébként igen sokan tekintik referenciának.

⁹ E számításban a munkamennyiség a ledolgozott munkaórák számát jelenti.

¹⁰ Az amerikai egyesült államokbeli népességnövekedés viszont jelentős részben a folyamatos nettó bevándorlásnak köszönhető.

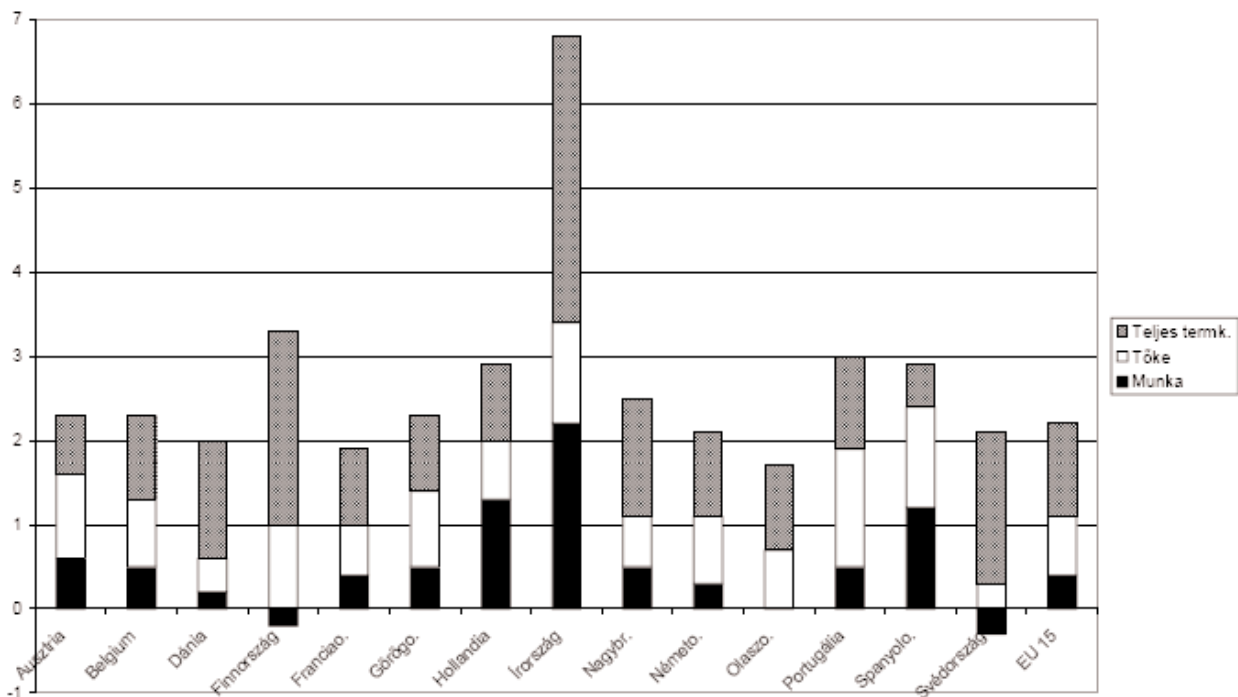
kis szerepet játszott a növekedésben. Három országot (Írországot, Hollandiát és Spanyolországot) leszámítva minden tagországban a munkaerő bővülése a GDP átlagos növekedéséhez kevesebb mint 0,5 százalékpontot adott hozzá ebben az évtizedben.

1.1. ÁBRA
A GDP ÁTLAGOS NÖVEKEDÉSI ÜTEMÉNEK MEGOSZTLÁSA
A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS FORRÁSAI KÖZÖTT AZ EGYES RÉGIÓKBAN, 1980–2001, %



Forrás: Saját számítások Jorgenson (2004) alapján.

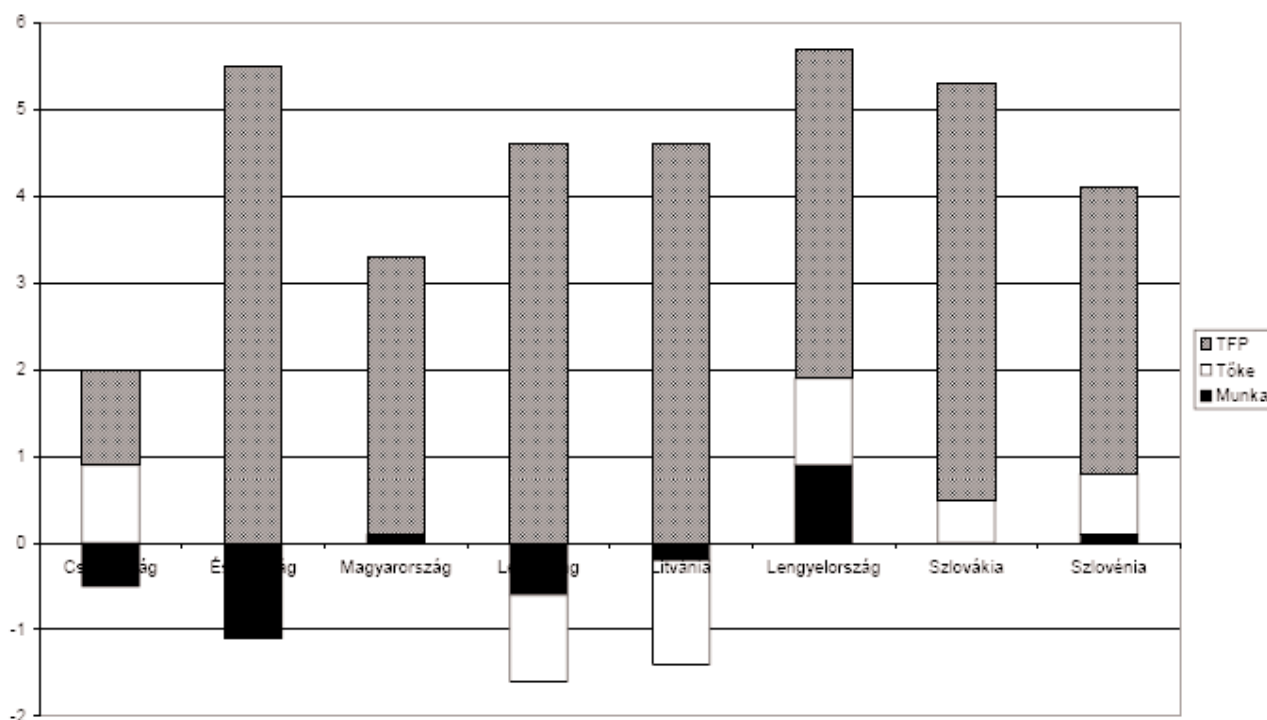
1.2. ÁBRA
A GDP ÁTLAGOS NÖVEKEDÉSI ÜTEMÉNEK MEGOSZTLÁSA
A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS FORRÁSAI KÖZÖTT AZ EURÓPAI UNIÓBAN,
1991–2000, ÉVES ÁTLAGOS NÖVEKEDÉSI ÜTEM, %



Forrás: Denis—Mc Morrow—Röger (2002) alapján.

Most rátérünk Magyarország és az átalakuló országok fejlődésének hasonló szempontú elemzésére. A nemzetközi összehasonlító elemzések azt mutatják, hogy az átalakuló országok, s köztük Magyarország, az 1990-es évek második felében – sajátos módon – növekedésüket szinte kizárólag a teljes termelékenység növelésére alapozták (lásd az 1.3. ábrát)¹¹. A munkaerő-állomány változása nem járult hozzá a növekedéshez, és a tőke is jelentéktelen szerepet játszott. Ez a furcsa növekedési pálya azzal volt összefüggésben, hogy a transzformációs visszaesés után, az állóeszközök minőségi cseréjével, a piacgazdaság intézményi viszonyainak kiépülésével, valamint az EU-társulási szerződések pozitív hatásai nyomán lökészerűen javult a gazdaság hatékonysága. Itt meg kell említeni az allokációs hatékonyság, a vállalkozások méretgazdaságosságának és a szervezésben megmutatkozó úgynevezett x-hatékonyságának a növekedését.

1.3. ÁBRA
A GDP ÁTLAGOS NÖVEKEDÉSI ÜTEMÉNEK MEGOSZTLÁSA
A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS FORRÁSAI KÖZÖTT
A NYOLC ÚJ, KÖZÉP- KELET-EURÓPAI TAGORSZÁGBAN, 1995–1999,%



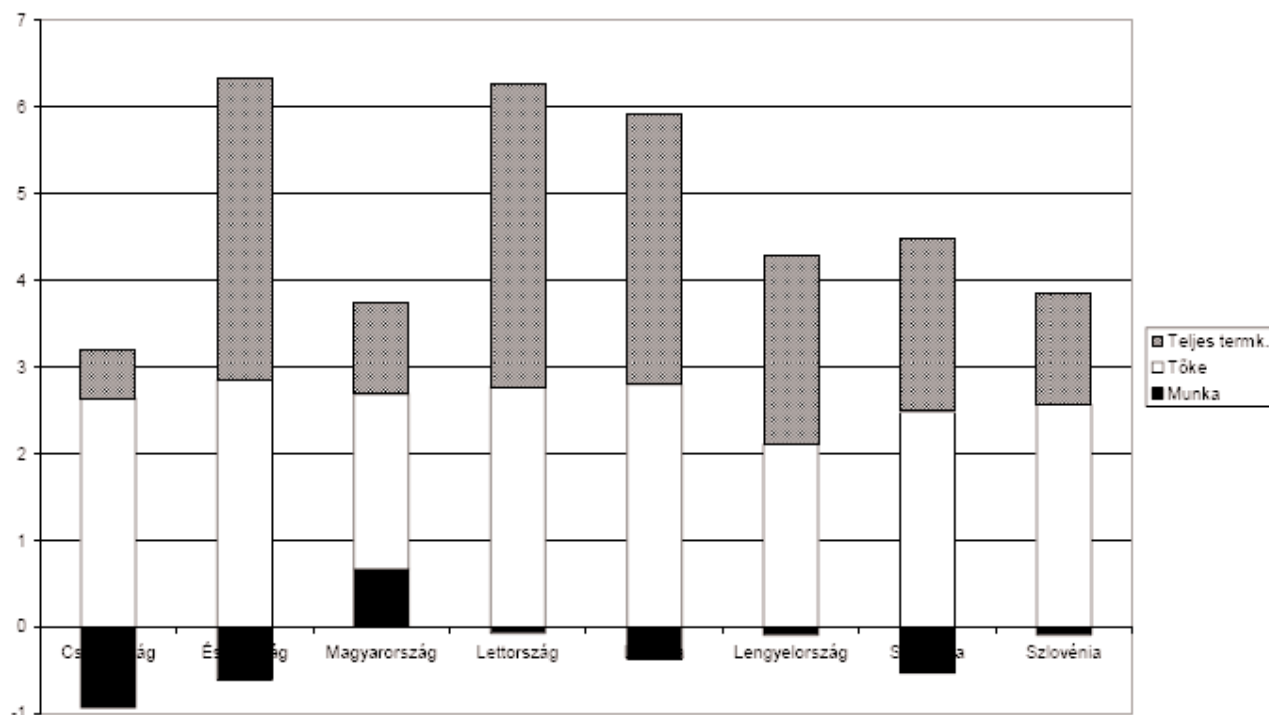
Forrás: Dobrinsky (2003) alapján.

A 2000 utáni időszakra számolt illetve prognosztizált fejlődés már egészen más tényező-összetételt mutat. Fokozatosan előtérbe kerül a tőke növekedést támogató szerepe, ugyanakkor a legtöbb vizsgált országban a munkaerő-tartalékok jobb kihasználása várhatóan ismét hozzájárul – ha csekély mértékben is – a gazdasági növekedéshez (lásd az 1.4. és az 1.5. ábrát)¹². Az Európai Bizottság a 2006–2010-es időszakra felvázolt előrejelzésében különösen nagy szerepet tulajdonít a tőke növekedésének. Ez nyilvánvalóan összefüggésbe hozható az új tagországok tervezett nagy volumenű infrastrukturális beruházásaival, amelyeket ezek az EU strukturális és kohéziós alapjainak segítségével hajtanak végre. Az infrastrukturális beruházások, mint ismeretes, hatékonyságnövelő hatásukat csak közvetett módon és hosszú távon fejtik ki. Valószínűleg ennek is tudható be, hogy a teljes tényezőtermelékenység szerepe a legtöbb új tagországban, így Magyarországon is, várhatóan háttérbe szorul a tőke szerepéhez képest.

¹¹ V.ö. Dobrinsky (2003) és Gács (2003).

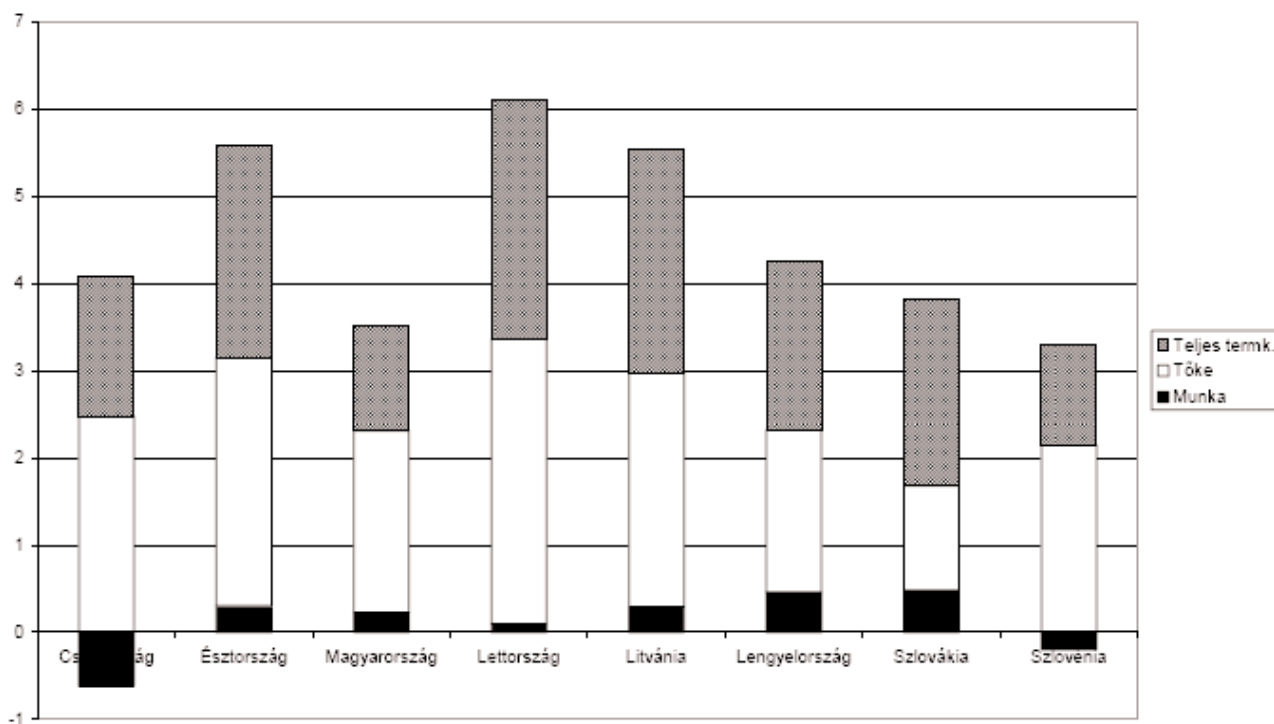
¹² V.ö. European Commission (2004).

1.4. ÁBRA
A GDP ÁTLAGOS NÖVEKEDÉSI ÜTEMÉNEK MEGOSZTLÁSA
A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS FORRÁSAI KÖZÖTT
A NYOLC ÚJ KÖZÉP- KELET-EURÓPAI TAGORSZÁGBAN, 1996–2005, %



Forrás: CEC (2004) alapján.

1.5. ÁBRA
A GDP ÁTLAGOS NÖVEKEDÉSI ÜTEMÉNEK MEGOSZTLÁSA
A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS FORRÁSAI KÖZÖTT
A NYOLC ÚJ KÖZÉP- KELET-EURÓPAI TAGORSZÁGBAN, 2006–2010, %



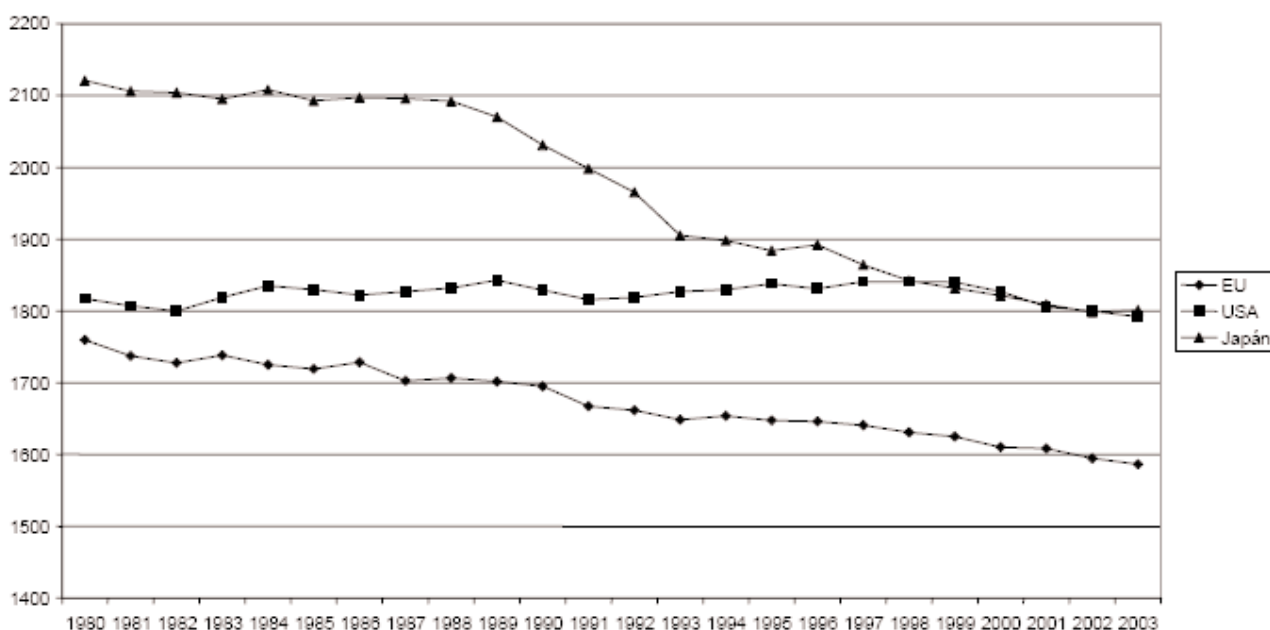
Forrás: CEC (2004) alapján.

Témánk szempontjából a fentiekből elsősorban az az érdekes, hogy a közeljövőben milyen mértékben járul hozzá a munkaerőinput bővülése a gazdasági növekedéshez. Az ábráinkban idézett európai bizottsági előrejelzés az eddigi folyamatokat és a legvalószínűbb fejlődési pályákat számbavéve arra a következtésre jut, hogy az új tagországok az EU 15 régi tagországának 1990-es években tapasztalt átlagos GDP-növekedésénél mintegy kétszer gyorsabb növekedést fognak elérni, átlagosan évi 4,4%-ot. Ebből azonban a nyolc új kelet-európai tagországban az elkövetkező években éppúgy jellemzően kevesebb mint 0,5%-ot fog a munkaerő „hozni”, mint az EU 15 régi tagországában hozott az 1990-es években. A lisszaboni folyamat által tervezett foglalkoztatásnövekedés megvalósulásához törésszerű, radikális változásnak kellene bekövetkeznie, olyannak, ami a múltban tapasztalt hazai és nemzetközi tendenciáktól gyökeres eltérést mutatna.

A preferenciák szerepe

A munka, a tőke és a tényezőtermelékenység egymáshoz viszonyított arányai után most rátérünk a termelés munkainputjának egy fontos összetevőjére, a munkára szánt és felhasznált időre. A közelmúltban egyre nagyobb publicitást nyert az a tény, hogy azok a munkaképes dolgozók, akik munkához jutnak, az Egyesült Államokban ténylegesen jóval többet dolgoznak, mint EU-beli társaik. Ez az Európára jellemző rövidebb heti munkaidőből, több fizetett szabadnapból és a jelentősen hosszabb, törvényesen előírt fizetett szabadságból adódik össze. Az 1.6. ábra a ténylegesen ledolgozott órák számát mutatja a világ három nagy régiójában. Ebből az derül ki, hogy míg az utóbbi 20 évben az Egyesült Államokban a ledolgozott órák száma változatlan maradt, az EU-ban 10 százalékkal, Japánban pedig 15 százalékkal csökkent. A változások eredményeként 2003-ban az Európai Unióban a foglalkoztatottak évente átlagosan 13-14 százalékkal kevesebbet dolgoznak, mint egyesült államokbeli és japán társaik. Magyarországra sajnos összehasonlítható abszolút munkaóra-adat nem áll rendelkezésre, de a dinamikára vonatkozó publikált adatokból tudható, hogy 1992 és 2003 között az éves ledolgozott munkaórák száma növekedett, mégpedig 2,7 százalékkal (OECD, 2005).

1.6. ÁBRA
A FOGLALKOZTATOTTAK ÁLTAL AZ ÉV SORÁN TÉNYLEGESEN LEDOLGOZOTT ÓRÁK
ÁTLAGOS SZÁMA



Forrás: Saját számítás az OECD Labour Market Statistics honlap adatai alapján.

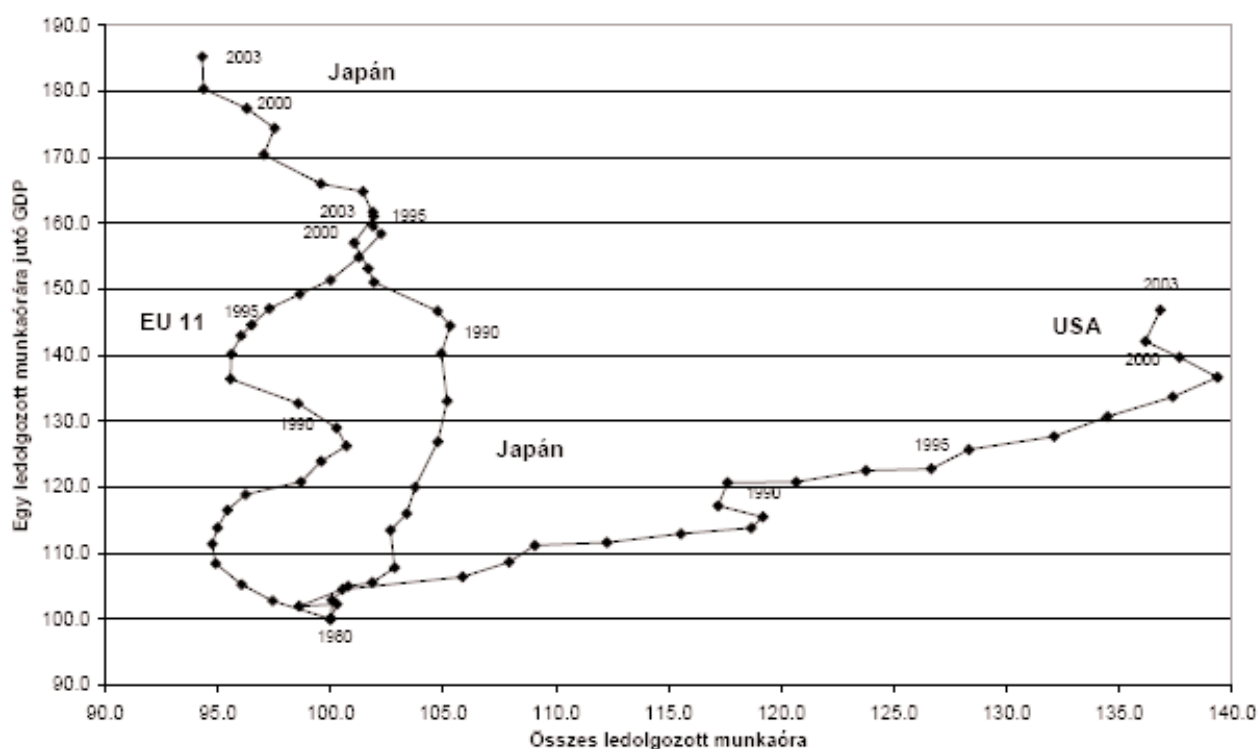
A ledolgozott munkaidőt tekintve a világ vezető régiói között kialakult jelentős különbség elvileg több tényezőtől fakadhat: a szabadidő iránt mutatott eltérő preferenciákból, a részmunkaidősök arányának eltolódásából, illetve a munkavállalást befolyásoló adók eltérő szintjéből. Noha a szak-

irodalomban nincs teljes egyetértés a fenti tényezők súlyát illetően,¹³ a bizonyítékok igen nagy erővel a fenti első tényező mellett szólnak, vagyis hogy Európában a dolgozók maguk részesítik előnyben (általában érdekvédelmi szervezeteik révén) a szabadidőt a hosszabb munkaidővel (és a magasabb jövedelemmel) szemben.

Átváltás a munkaerőinput és a munkatermelékenység növekedése között

A három régió eltérő fejlődési pályáját a lisszaboni folyamat két fontos mutatója (a termelékenység és a munkainput) tekintetében szemléletesen mutatja az 1.7. ábra. Látható, hogy a (ledolgozott órákra értelmezett) termelékenység növelése tekintetében Európa az elmúlt 23 évben nem maradt el Amerikától, sőt. Az utóbbi években, így az 1995 óta tapasztalt elmaradás jelentős ugyan, de drámainak nem mondható. A termelés bővülését megalapozó munkamennyiség tekintetében azonban az Egyesült Államok karakterisztikusan más pályát követ, mint az Európai Unió és Japán. Hogy Magyarországot is képbe helyezzük, közöljük az 1.8. ábrát: itt ugyanazokban a dimenziókban, mint az 1.7. ábrán, az 1992 óta tapasztalt fejlődés látható a három régióban, valamint Magyarországon. Ez az ábra, természetes módon, felnagyítja Japán utóbbi évtizedbeli visszaesését s az európai unióbeli foglalkoztatási helyzet javulását – mindkettő a ledolgozott munkaórák mutatójában mutatkozik meg. A magyarországi gazdaság 1992-ben, lényegében a mélypontról indulva, munkatermelékenységét gyorsabban növelte, mint a három régió bármelyike, de munkainputjának bővülése igen szerény mértékű volt.

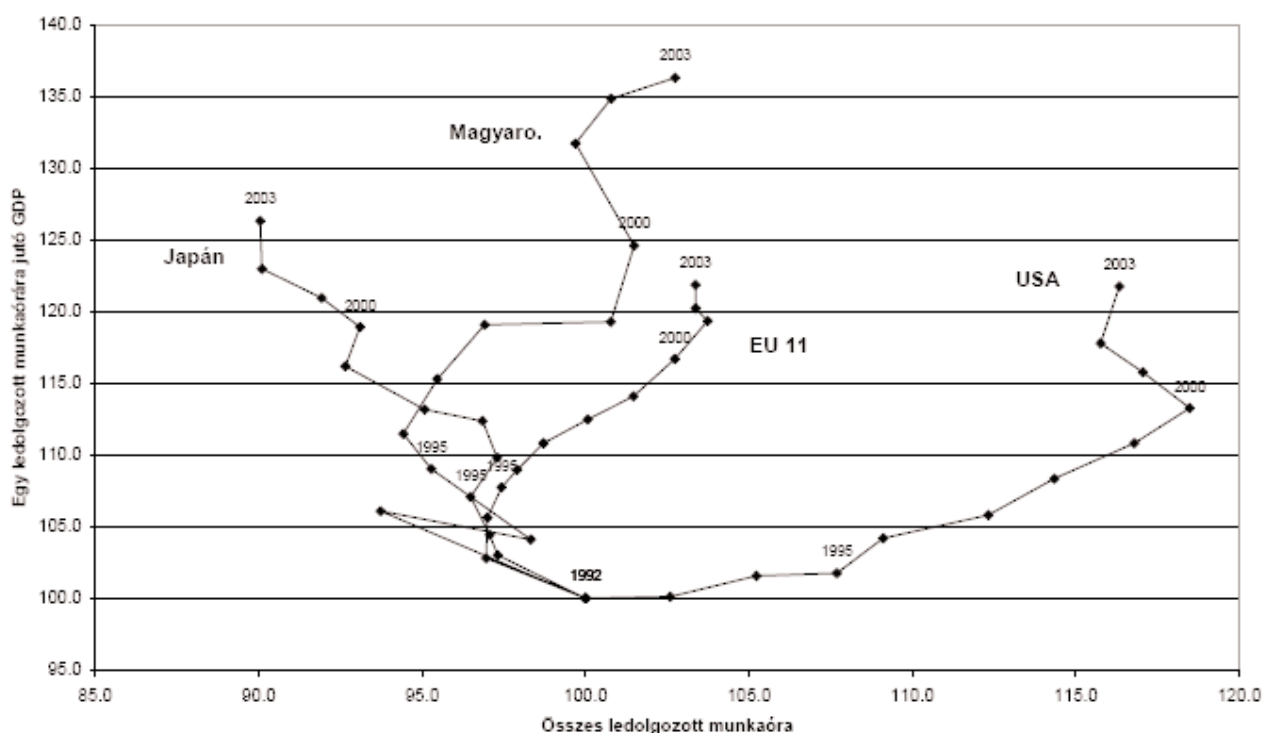
1.7. ÁBRA
A MUNKAERŐINPUT ÉS A TERMELÉKENYSÉG INDEXEI A HÁROM RÉGIÓBAN,
1980 = 100



Forrás: Saját számítás az OECD Labour Market Statistics honlap adatai alapján.

¹³ Ezzel kapcsolatban lásd például Prescott (2003) és Blanchard (2004) vitáját a munkát sújtó adók szerepéről.

1.8. ÁBRA
A MUNKAERŐINPUT ÉS A TERMELÉKENYSÉG INDEXEI
A HÁROM RÉGIÓBAN ÉS MAGYARORSZÁGON, 1992 = 100



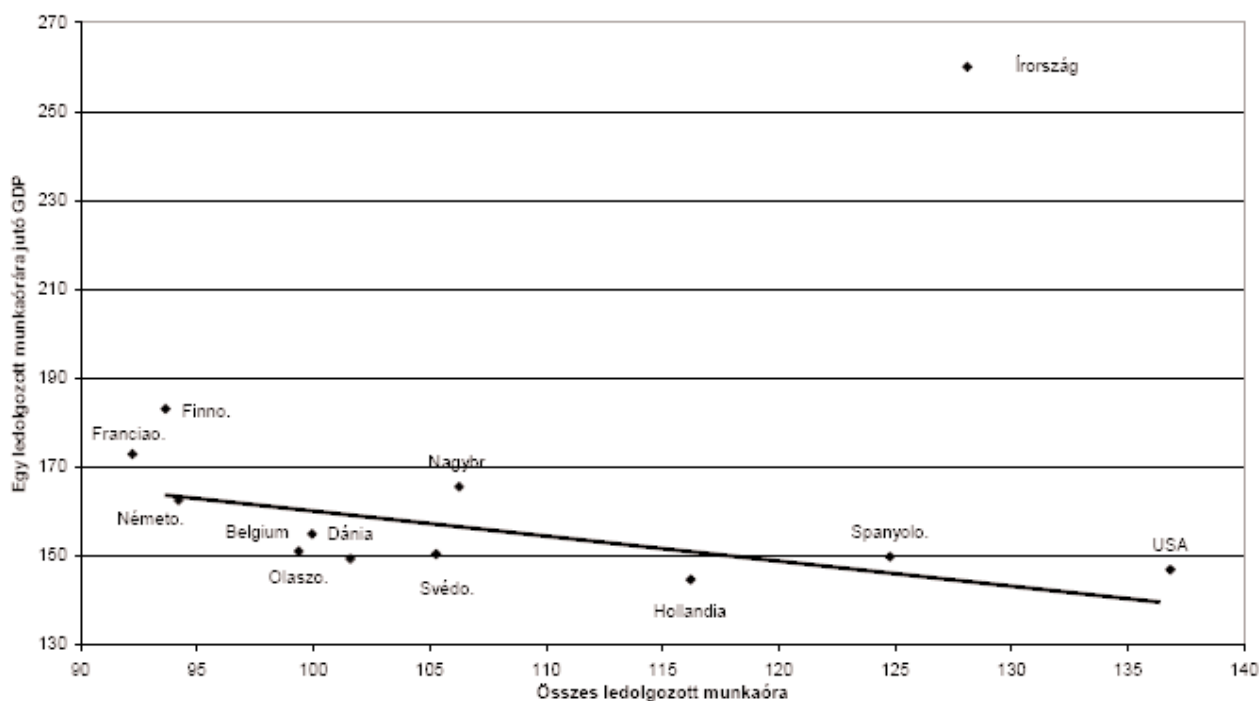
Forrás: Saját számítás az OECD Labour Market Statistics honlap adatai alapján.

Az Európai Unió azonban egyáltalán nem egységes gazdaság. Az 1.9. ábrán az egyes országok által az utóbbi 23 év során bejárt növekedési pályát érzékeltetjük: az ábrán minden ország esetében a fejlődését jellemző két kumulatív mutató egy pontot definiál. Ami szembetűnő jellegzetesség, hogy – mintegy a fenti fejtegetéseinket visszatükrözve – egy országot (Írországot) kivéve, minden számba vett ország egy átváltási egyenes mentén helyezkedik el, amely a termelékenység és a munkamennyiség növelése közötti viszonyt jellemzi. Nincs kvalitatív eltérés az Egyesült Államok és az Európai Unió országai között, csak abban, hogy az átváltási görbén hol helyezkednek el. Nagyobb termelékenységnövelés kisebb munkamennyiség-bővítéssel jár, és fordítva. Egyedül Írország lóg ki a sorból, ennek azonban sajátos okai vannak.¹⁴

Akárcsak a fentiekben, ez esetben is elvégeztük a vizsgálatot a magyarországi adatokkal együtt, s az 1992–2003-as időszakra (erre a periódusra állnak rendelkezésre összehasonlítható magyarországi adatok, és azok, a rendszerváltás sokkja miatt, valójában csak az 1992 utáni időszakra értelmezhetők). Az így kapott 1.10. ábra bizonyos szempontból különböző, bizonyos szempontból viszont hasonló képet mutat, mint az 1.9. ábra. Az 1.10. ábrán az Egyesült Államok már nem vezet a munkainput növelését tekintve a többi ország előtt, ugyanakkor Írországnak az általános tendenciából „kilógó” (outlier) helye még pregnánsabb. Ami változatlan, az a nyilvánvaló átváltási összefüggés a termelékenység növekedése és a munkainput bővítése között, s ebbe a tendenciába Magyarország is belesimul: az országok itt vizsgált csoportjában a 11 év alatt a harmadik legnagyobb termelékenység-növelést valósította meg, és szerény munkamennyiség-bővítést ért el.

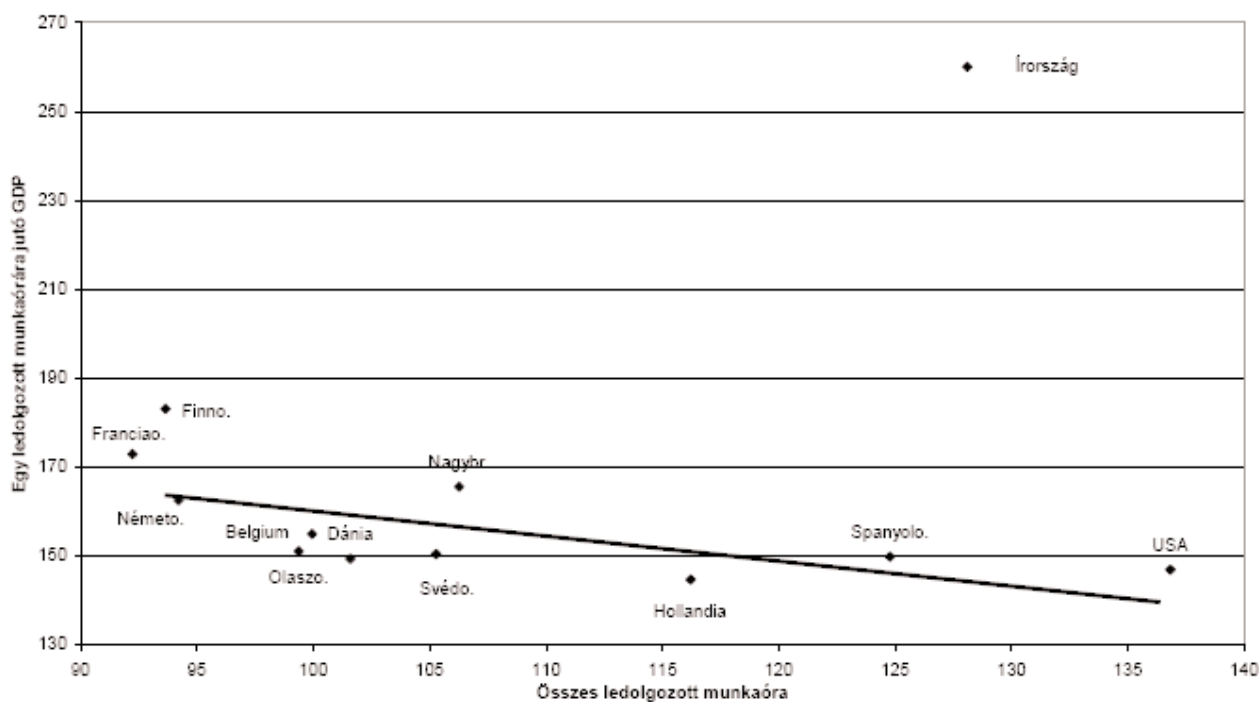
¹⁴ Írország az utóbbi két évtizedben kétségtelenül kiemelkedő termelékenységemelkedést ért el, ezt azonban a GDP-re alapozott minden mutató eltúlozza. (Az írországi gazdaságot külföldi multinacionális vállalatok dominálják, így az ország által élvezett jövedelmet a GNI jobban jellemzi, mint az annál jóval nagyobb GDP.) Az ország sajátos demográfiai jellegzetességei is segítettek a foglalkoztatás növekedését. Írországnak kiemelkedő mértékű a nők termékenysége: az EU-ban az utóbbi 23 év túlnyomó részében Írországnak regisztrálták a messze legmagasabb termékenységet. Ugyanakkor a gazdaságilag prosperáló időszakokban a korábbi írországi emigránsok nagy számban áramlanak vissza az anyaországba, ezzel is segítve a foglalkoztatási szint növekedését.

1.9. ÁBRA
A MUNKAERŐINPUT ÉS A TERMELÉKENYSÉG KUMULATÍV NÖVEKEDÉSE
1980–2003-BAN, %



Forrás: Saját számítás az OECD Labour Market Statistics honlap adatai alapján.

1.10. ÁBRA
A MUNKAERŐINPUT ÉS A TERMELÉKENYSÉG KUMULATÍV NÖVEKEDÉSE
1992–2003-BAN, %



Forrás: Saját számítás az OECD Labour Market Statistics honlap adatai alapján.

Egy közelmúltban megjelent, többé-kevésbé hivatalosnak számító EU-dokumentum (CEC, 2004) a lisszaboni folyamat kezdete óta először felveti a fenti átváltási lehetőséget, de rögtön igyekszik is eloszlatni az ezzel kapcsolatos félelmeket. Az elemzés azt állítja, hogy a termelékenység és a foglalkoz-

tatás növekedése közötti átváltás csak a komparatív statisztika elméleti keretében, rövid és közép távon áll fenn. Hosszú távú, dinamikus keretben is előfordul ugyan hasonló összefüggés (a pozitív foglalkoztatási vagy bérsokkok negatív hatással vannak a termelékenység növekedésére), de modell-számítások szerint ez a hatás kicsi és átmeneti jellegű. Bár bizonyos munkapiaci reformok akár erősíthetik is az ilyen átváltást, a LiS szándékolt munkapiaci reformjai azonban nem ilyenek.

Ehhez a véleményhez itt csak annyit tehetünk hozzá, hogy az általunk bemutatott empirikus vizsgálat, a közel és távolabbi múltra vonatkozó adatok segítségével is, kifejezetten hosszú távra is, az átváltási kapcsolat létét mutatja. A lisszaboni folyamatnak korszakos változást, „törést” kellene megvalósítania, hogy az átváltási összefüggés eltűnjön.

Koherencia a magyarországi Konvergencia Program és Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv között

Magyarország az uniós szabályoknak megfelelően már néhány éve készít Konvergencia Programot (KP), a foglalkoztatási politikát összefoglaló első teljes Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervét (NFAT) azonban, számos megelőző dokumentum után, csak 2004-ben dolgozta ki. Jogos a kérdés, hogy a két alapvető dokumentum, amit egymástól különböző uniós elvárások és sillabuszok alapján alkottak meg, végül is mennyire van összehangolva egymással.

A 2004-es NFAT a 2004–2006-os időszakra készült, és 2004 szeptemberében jelent meg. A 2004-es KP-t viszont a 2004–2008-as időszakra dolgozták ki, s 2004. május 15-én történt benyújtása után 2004 decemberében, a következő évi költségvetés figyelembe vételével aktualizálta azt a Pénzügyminisztérium, majd fogadta el a kormány. Van tehát bizonyos időbeli aszinkron a két tervezet között (ez az aszinkron egyébként emlékeztet az ÁGPI-k és az FI-k eltérő benyújtási időiből fakadó problémákra). Mégis érdemes megnézni a két terv egymáshoz való viszonyát.

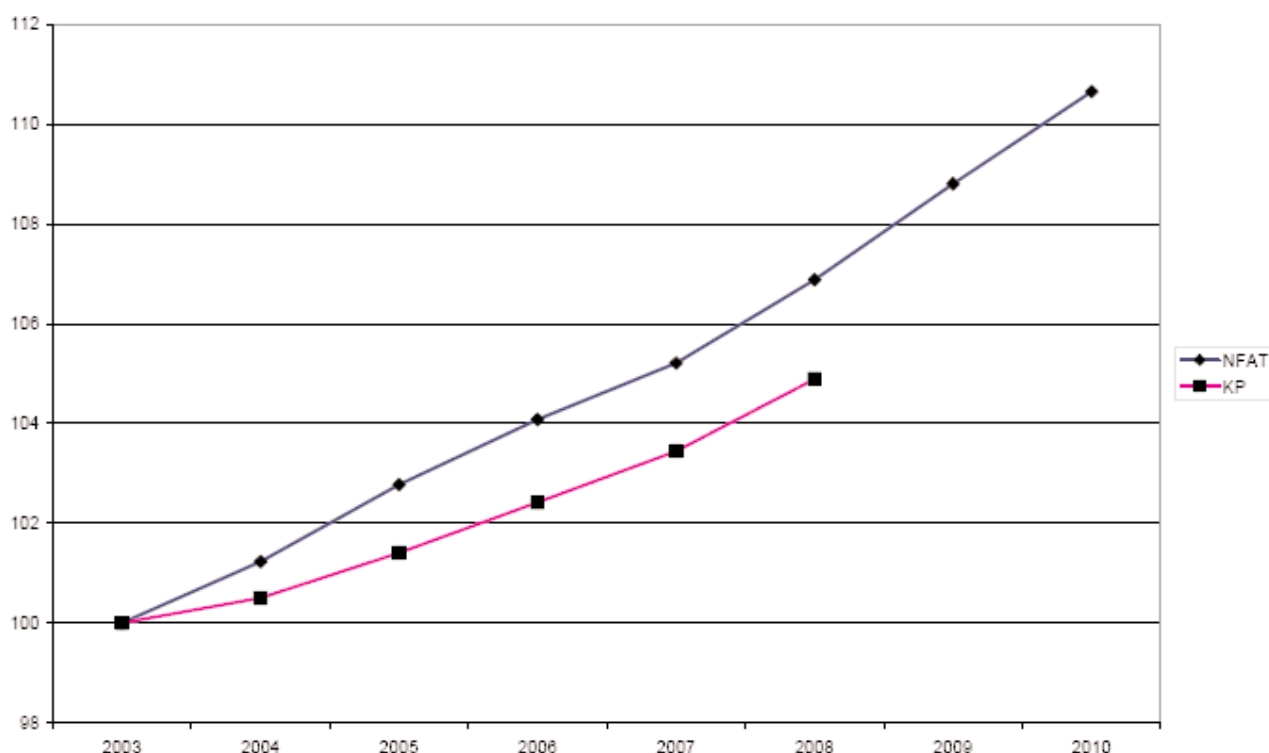
Az NFAT természetesen követi FI-ket, tehát a foglalkoztatásra és a munkaerőpiacra koncentrálni, míg a KP a teljes makrogazdasági kérdéskör áttekintése során csak kis részt szentel a foglalkoztatás területének. Mégis, a kritikus területeken van lehetőség az összevetésre.

Nyilván nem véletlen, hogy az NFAT szerzői, azonosulva saját ügyükkel és bízva a beindítandó, a foglalkoztatást és az aktivitást elősegítő munkapiaci politikák hatásosságában jóval optimistábbak az elkövetkező évek foglalkoztatási és aktivitási tendenciáit illetően, mint a Konvergencia Program szerzői. Erről lásd az 1.1. táblázatot. Az eltérés mindenképp figyelemre méltó, különösen akkor, amikor ez több év után kumulálódva jelentkezik (lásd a 11. ábrát).

1.1. TÁBLÁZAT
FOGLALKOZTATÁSI ELŐIRÁNYZATOK
MAGYARORSZÁG NEMZETI FOGLALKOZTATÁSI AKCIÓTERVBEN (NFAT, 2004)
ÉS KONVERGENCIA PROGRAMJÁBAN (KP, 2004–2008)

	A foglalkoztatás éves növekedése, %			Aktivitási ráta (15–64 éves korosztály), %		
	NFAT	Konv. Progr.	Tény	NFAT	Konv. Progr.	Tény
2003				60,6	60,6	
2004	1,23	0,50	1,0	61,1	60,8	60,5
2005	1,52	0,90		61,7	61,2	
2006	1,27	1,00		62,3	61,6	
2007	1,08	1,00		63,0	62,4	
2008	1,59	1,40		64,0	63,5	
2009	1,80			65,2		
2010	1,70			66,4		

1.11. ÁBRA A FOGLALKOZTATÁSRA VONATKOZÓ ELŐREJELZÉSEK A NFAT ÉS A KP SZERINT, 2003 = 100



Pozitívumnak kell tekinteni, hogy a magyarországi NFAT az FI-kból következőnél jóval nagyobb hangsúlyt helyez a gazdaságpolitika általános irányával és az olyan szakpolitikákkal való összhang kialakítására, mint az oktatás és a képzés valamint a szociális terület irányítása. A munkabérek, a keresetek alakítására irányuló politika is megjelenik a tervben; e kérdések tárgyalását elsősorban a kifejezetten Magyarországnak szóló uniós ajánlások inspirálták. Külön érdeme a magyar NFAT-nak, hogy a szerzők az akcióterv kritikus kérdéseit és az FI-k tematikáját a hazai szociális partnerek elé tárták, s azok véleményét a 6. számú mellékletben összefoglalták. Valószínű, hogy a hazai akcióterv végrehajtásánál a magyarországi hatóságok e – sokszor egymással vitázó – vélemények egy részét figyelembe fogják venni.

Két másik mellékletben (a 3. és a 4. számúban) az NFAT szerzői igyekeznek tételesen számszerűsíteni az NFAT-ban foglalt intézkedések költségvetési vonzatát és finanszírozási forrásait. Ez is előrelépés az FI-k egysíkián „munkaügyi” szemléletéhez képest. Kár, hogy a kiadások összegzésére és várható időbeli ütemezésére nem került sor, mert az már az éves költségvetések alakulását szem előtt tartó KP szerkesztését segíthette volna.

S végül hadd utaljunk a Konvergencia Program egy visszatérő karakteres motívumára, amelyet az NFAT szerzőinek meg kellett volna hallaniuk, és terveiket ennek megfelelően kellett volna megfogalmazniuk. A KP számos helyen utal arra, hogy napirendre kerül az állam terjedelmének csökkentése, a közszféra finanszírozásának szűkítése. Különböző módszerekkel racionalizálni fogják az oktatás, az egészségügy és az önkormányzati rendszer működését. Ez, ha nincs is kimondva, de a sorok között olvasható, hogy komoly létszámleépítésekkel fog járni, és sok ma a közszférában foglalkoztatott dolgozót kényszerít váltásra: átképzésre, munkanélküli állományba, vagy idejekorán nyugdíjba. Úgy tűnik, az NFAT szoros kapcsolódása az EU-ból jövő irányvonalakhoz, az előírt mutatók számítása és elemzése azzal a hátránnyal járt, hogy a kötelező kérdések megválaszolása után nem maradt energia és eltökéltség a várható hazai foglalkoztatottság ágazati vagy szektorális helyzetfelmérésére, amire pedig szükség lett volna egy ilyen jelentős irányváltásnál. Természetesen erre csak akkor kerülhetett volna sor, ha a Pénzügyminisztérium konkretizálja a közszféra tervezett átszervezésének módját, mértékét és ütemezését.

Összefoglaló

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia 1997. évi útjára bocsátása óta az Európai Unió tagországai egyebek között uniós impulzusok és koordinációs kezdeményezések alapján alakítják foglalkoztatáspolitikájukat. Az e stratégia keretében szintén 1997-ben kidolgozott, majd 2003-ban újrafogalmazott Foglalkoztatási Irányvonalak a gazdaság olyan intézményi jellemzőire – az adóterhek nagyságára és a munkahelyek védelmére, a munkaerő képzettségére és mobilitására, aktív munkaerő-piaci politikákra stb. – mutattak rá, amelyeknek az egyensúlyi foglalkoztatásra és a munkanélküliségre vonatkozó hatásai az újabb kutatásokban is kulcsjelentőségűnek bizonyultak. Ugyanakkor két lényeges szempontról nem vettek tudomást.

Egyrészt, miközben sok fajta, a foglalkoztatást befolyásoló tényezőre adtak útmutatást, feltűnően hallgattak a bérek alakításáról valamint a bérmegszabás (a béralku) rendszeréről, ami pedig szintén fontos meghatározója az egyensúlyi foglalkoztatásnak és a munkanélküliségnek. A béralakulás és a bérmegszabási rendszer tabuként kezelése annál különösebb, mivel ugyanakkor számoltak olyan egyéb munkaerőköltség-tételek csökkentésének lehetséges munkaerő-keresleti, illetőleg munkaerő-kínálati hatásával, mint a nem bérjellegű munkaerőköltségek vagy a béreket terhelő adók és járulékok. Másrészt, elmulasztották felhívni a figyelmet a javasolt különféle reformok költségvetési vonzatainak számbavételére.

Az uniós foglalkoztatási irányvonalak az Átfogó Gazdaságpolitikai Irányvonalakra hagyták mind a bérek alakításának elveit, mind a javasolt reformok költségvetési hatásainak figyelembe vételét. A makrogazdasági megfontolásokat tartalmazó gazdaságpolitikai irányvonalak és a foglalkoztatási irányvonalak ebben is megmutatkozó szemléleti eltérése koherenciaproblémákat okozott, amelyek az utóbbi években összehangolási, egységesítési törekvéseket hívtak életre. Az erőfeszítések végül 2005 tavaszára hozták meg gyümölcsüket, amikor – a lisszaboni folyamat újraindításának keretében – a foglalkoztatási irányvonalakat ismét átdolgozták, valamint integrálták azokat a makrogazdasági szabályozásra és a mikrogazdasági reformokra vonatkozó irányvonalakkal.

Az irányvonalakban is megmutatkozó hosszabb távú uniós célokat és ezek elérésének mechanizmusát fogalmazta meg az eredetileg 2000-ben beindított lisszaboni folyamat. Ez – többek között – egyszerre egészítette ki ambiciózus számszerű foglalkoztatási célokkal az Unió foglalkoztatási stratégiáját, és ugyanakkor az európai uniós térség versenyképességének (tehát termelékenységének) rendkívül gyors növelését célozta meg. Évtizedekre visszanyúló adatok nemzetközi összehasonlító elemzése alapján azonban arra a következtetésre kell jutni, hogy e két célt (a foglalkoztatás és a termelékenység gyors emelését) többnyire csak egymás rovására, és nem egymással párhuzamosan lehet megvalósítani.

Már csak a jelzett konzisztenciaproblémák miatt sem ajánlatos az egyes tagországoknak akcióterveikben az uniós kezdeményezések mechanikus követésére törekedniük. Különösen indokolt ez a figyelmeztetés az újonnan csatlakozott tagországok esetében, amelyek csatlakozási tárgyalásaik beindulásától az átmenet reformjait, s bizonyos mértékben gazdaságpolitikájukat is közvetlenül a tagság feltételül szabott kritériumokhoz kötötték. Ahelyett, hogy foglalkoztatáspolitikájukban fenntartás nélkül magukévá tennék az EU által közvetített értékeket, és szolgáian követnék a konkrét uniós ajánlásokat, az uniós koordinációt inkább tanulásnak, szakmai tapasztalatcserének, a hazai irányítást fegyelmező erőnek célszerű tekinteniük.

Természetesen időbe telik, mire szakapparátusaik elsajátítják az olyan közép távú makrogazdasági és szakstratégiák kidolgozásának és uniós elfogadtatásának módszereit, amelyek az illető ország saját követelményeinek is megfelelnek. Egyáltalán nem meglepő hát, hogy Magyarország uniós útmutatások szerint kidolgozott legutóbbi makrogazdasági akcióprogramjának – az úgynevezett konvergencia-programnak – és első nemzeti foglalkoztatási akciótervének előirányzatai nincsenek teljes összhangban egymással: a foglalkoztatási akcióterv előirányzatai valamivel derülátóbbak a konvergencia-program megfelelő előirányzatainál. (Valószínűleg részben azért, mert nem vetnek számot a közhitvatali, közszolgáltatási szféra – a kormányzati és az önkormányzati apparátus, az oktatási, szakképzési és az egészségügyi ellátórendszerek – működésének racionalizálására a konvergenciaprogram keretében előirányzott reformok várható foglalkoztatási következményeivel.)

Tanulmányunk legfőbb általános tanulsága, hogy az EU különféle területeken beindított és működtetett közösségi kezdeményezései egymással nem mindig összehangoltak és konzisztensek. Ennek oka részben, hogy a politikusi elszántság és lendület győzedelmeskedik az elméleti átgondoltság felett,

részben pedig, hogy az EU intézményein belül, illetve azok között létezik egyfajta szemléleti és/vagy szervezeti megosztottság, olykor rivalizálás. Az EU politikáinak a közelmúltban végrehajtott áramvonalasítása (ami az úgynevezett irányvonal-csomagra és a teljesítési csomagra vonatkozott), valamint a lisszaboni folyamat megújítása során megvalósított egyszerűsítés és egységesítés reményt ad arra, hogy az inkonzisztenciák terjedelme csökkenni fog.

A foglalkoztatás integrált szemléletben való előrejelzésénél, illetve tervezésénél figyelembe kell venni, hogy a következő évtizedben a magyarországi gazdaság várhatóan milyen fejlődési szakaszba lép. Az EU-támogatások segítségével indított, elsősorban a fizikai és a humán infrastruktúrát támogató fejlesztési programok nyomán a fejlődés a korábbiaknál jóval tökeintenzívebb lesz. A teljes tényező-termelékenység kevésbé járul hozzá a növekedéshez, és – hacsak törésszerű, radikális változás nem következik be – a fejlődés várható jellege nem teremt jelentősen bővülő keresletet a foglalkoztatottak iránt.

Hivatkozások

- Ardy B.—G. Umbach (2004) *Employment Policies in Germany and the UK: The Impact of Europeanisation*, Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society
- Baldwin, R.—Ch. Wyplosz (2003) *The Economics of European Integration*, McGraw—Hill, London
- Barbier, J. C. (2001) *Assessing the European Employment Strategy: Some Preliminary Considerations*; Paper presented at the Seventh Workshop on Alternative Economic Policy in Europe, Brussels, 28–30, September 2001, CNRS, Paris
- Blanchard, O. (2004) *The Economic Future of Europe*, NBER Working Paper 10310, Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2004. február, (utóbb megjelent a *Journal of Economic Perspectives* Vol. 18. (2004) 4. számában, 3–26.)
- CEC (2000a) *The Lisbon European Council – An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe*; Contribution to the European Commission to the Special European Council in Lisbon, 23–24th March 2000, DOC/00/7, 28 February 2000, Commission of the European Communities, Brussels
- CEC (2000b) *European Competitiveness Report 2000*, Commission Staff Working Paper, Document SEC (2000) 1823, 30/10/2000, Commission of the European Communities, Brussels
- CEC (2004) *The European Economy: 2004 Review*, ECFIN (2004) REP 50455-EN, Brussels 26 October 2004
- Denis, C.—K. Mc Morrow—W. Röger (2002) *Production Function Approach to Calculating Potential Growth and Output Gaps – Estimates for the EU Member States and the US*; *European Economy Economic Papers*. 176. sz. 2002 szeptember, Brüsszel: European Commission
- Dobrinisky, R. (2003) *Convergence in Per Capita Income Levels, Productivity Dynamics and Real Exchange Rates in the EU Accessing Countries*, *Empirica* 30. évfolyam 3. szám, 305–334. o.
- Gács J. (1999) *Csatlakozás az Európai Unióhoz: az átmenet reformjainak folytatása vagy törés a reformfolyamatban?* In: Laki M.—Pete P.—Vince P. (Szerk.) *Mindannyiunkban van valami közös, Lányi Kamilla születésnapjára*. POINT-DATORG Alapítvány és MTA KTK, Budapest
- Gács J. (2003) *Transition, EU Accession and Structural Convergence*, *Empirica* 30. évfolyam 3. szám, 271–303. o.
- Gács J. (2004) *A lisszaboni folyamat – egy hosszú távú stratégia rejtélyei, elméleti problémái és gyakorlati nehézségei*, *Közgazdasági Szemle*, 2005. 52. évf. 3. szám, 205–230. o.
- Jackman, R. (2001) *The Pros and Cons of Common European Employment Policy*, *Swedish Economic Policy Review*, 8. sz. 201–234. o.
- Jenson, J.—Ph. Pochet (2002) *Employment and Social Policy since Maastricht: Standing up to the European Monetary Union*, Research Paper No. 06-02, Institute for European Studies, University of Montreal

Jorgenson, D. W. [2004]: Information Technology and the G7 Economies (mimeo), October 14, 2004. Harvard University

<http://post.economics.harvard.edu/faculty/jorgenson/papers/papers.html>

Oates, W. E. (1999) Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature, Vol. 37. No. 3.

OECD (2005) OECD Productivity Data base, megtalálható az OECD honlapján
http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,2647,en_2825_30453906_1_1_1_1_1,00.html

Prescott, E. C. (2003) Why do Americans Work So Much More Than Europeans? Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department Staff Report 321, Minneapolis 2003 november

Roland, G. (2000) Transition and Economics: Politics, Markets and Firms, MIT Press, Cambridge Mass., USA

Tabellini, G.—Ch. Wyplosz (2004) Supply Side Policy Coordination in the European Union, Report prepared for the Conseil de l'Activité Economique. May 2004

Függelék

MILYEN TÉMÁKAT ÉRDEMES ÉS LEHETSÉGES KÖZÖSSÉGI SZINTEN ELDÖNTENI ÉS KOORDINÁLNI?

Ahhoz, hogy értékén kezelhessük az Unió kezdeményezéseit, jó tudni, hogy miért indítják újtukra azokat és mi várható tőlük. Nyilvánvaló, hogy egy olyan fontos kezdeményezés, mint az EFS, indításánál is felvetődött a kérdés: milyen ügyeket érdemes nemzeti és milyeneket közösségi szinten eldönteni, s vajon a foglalkoztatási és a munkaerő-piaci kérdések melyik körbe tartoznak?

A döntési szintek meghatározására az Európai Unió alapvető elve a szubszidiaritás. Ez röviden azt jelenti, hogy minden döntést a választópolgárokhoz lehetőleg annyira közeli szinten kell meghozni, amennyire az csak lehetséges, kivéve azokat a területeket, amelyek az EU alkotmányos szerződése szerint a közösség kizárólagos kompetenciájába tartoznak.¹⁵ A decentralizálás ilyen előnyben részesítése az elvek szintjén nem akadályozta meg az EU-t abban, hogy az utóbbi évtizedekben az egymást követő uniós szerződésekben, s ennek megfelelően a gyakorlatban a közösségi kompetenciákat egyre több területre terjessze ki. Ez részben következett az Európai Unió alapítóinak az „egyre szorosabb unióra” (ever closer union) vonatkozó ideáiból, és az aktuálisan adódó problémák megoldására kitalált intézményekből is.

Ami a kérdés elméleti megközelítését illeti, a döntési szintek közötti feladatmegosztásra létezik konzisztens fogalmi keret, a fiskális föderalizmus elmélete. Ez – az állampolgári jólétet szem előtt tartó politikusokat feltételezve – akkor tartja indokoltnak a döntési jogkörök centralizálását, ha jelentős külső gazdasági hatások vannak jelen (vagyis ha az egyik ország tevékenysége kihat a másikéra), vagy ha komoly méretgazdasági előnyök származnak az országok egységes fellépéséből, ugyanakkor nincs gyökeres eltérés az egyes országokban uralkodó preferenciák között.¹⁶

Az EU fejlődése során elsődlegesen olyan intézményi változások történtek, amelyek a keresleti oldal szabályozásának közös döntési centrumba koncentrálására vagy központi befolyásolására irányultak. Erre elsősorban az árfolyam-politikában és a monetáris politikában került sor, és részben a fiskális politika területén is. A kínálati oldalra vonatkozó döntések centralizálása csak az utóbbi évek terméke. Tabellini és Wyplosz (2004) éppen a fiskális föderalizmus alapelveit követve jelentik ki: a kínálati oldal gazdaságpolitikáinak központi koordinálása általános szabályként nem fogadható el.

¹⁵ Lásd Baldwin—Wyplosz (2003) 3. fejezetét, valamint az EU alkotmányos szerződését (Treaty..., 2004, I-11. cikkely, 3. bekezdés).

¹⁶ Vö. Oates (1999), Jackman (2001) valamint Tabellini—Wyplosz (2004). A kérdés abban az esetben is vizsgálható és vizsgálendő, amikor a politikusokról nem feltételezhető, hogy az állampolgári jólétet szolgálják, mert politikai korlátok között, az újráválasztás érdekeitől közvetlenül vezérelve vagy szervezett érdekcsoportok befolyása alatt hoznak döntéseket. Ennek részletezésére itt hely hiányában nem térünk ki.

Abból a feltevésből kell kiindulni, hogy minden ország maga profitál abból, ha hatékony kínálati oldali politikát folytat; emellett az általa elhatározott és megvalósított intézkedéseivel társainak nem árt, sőt inkább használ. A tagországok között a kínálati politikákkal folytatott verseny a priori előnyös. Ez alól csak azok az intézkedések jelenthetnek kivételt (és ezért központi szabályozásuk indokolt), amelyek minden termelő részére lehetővé teszik az egyenlő hozzáférést az egységes piachoz, például visszaszorítják az állami támogatásokat és a versenyt korlátozó torzulásokat.

Ami a foglalkoztatás és a munkapiac területét illeti, itt nyilvánvaló, hogy az elemzők számos olyan okot találtak arra, ami indokoltá tette és teszi a közös vagy koordinált politikákat.

Egyrészt az Európai Monetáris Unió létrehozása óta felértékelődött a munkapiacok valamint a bérek rugalmassága, hiszen saját nemzeti valuta és monetáris politika híján ezek az eszközök segíthetnek a tagországok gazdaságainak kivédeni az esetleg kialakuló úgynevezett aszimmetrikus sokkok kedvezőtlen hatásait. A közös monetáris politika hatékonyságát ugyanakkor elősegíti, ha a tagországokban a reálbérek növekedése – egymáshoz hasonló módon – szorosan kötődik a termelékenységekben elért javuláshoz. És végül, a munkapiacok rugalmasságának növelése segít az EU versenyképességének megőrzésében. Ez utóbbit itt azt értjük, hogy az Európai Unió területén működő vállalatok az EU-n kívüli társaikkal való versenyben kellő nagyságú működőtőkét tudnak magukhoz vonzani, illetve maguknál tartani.

Mindezen elvi indokok ellenére figyelembe kell venni, hogy a nemzeti munkapiacok eltérései – jelentős részben – egymástól eltérő helyi politikai és társadalmi értékeket tükröznek. Ebből fakadóan a nemzeti politikák céljai és korlátai egymástól különböznek, s így nem állnak fenn a közös politika feltételei. Az esetleg szükségessé váló munkapiaci reformok olyan erős és politikailag érzékeny helyi érdekeket sértenek, hogy hatékony véghezvitelük csak nemzeti keretek között lehetséges. Az európai uniós szintű irányítás egyszerűen nem rendelkezik elegendő politikai legitimitációval ahhoz, hogy ezen a területen érdemleges hatást érjen el.¹⁷ A luxemburgi folyamat és az EFS keretében kezdeményezett közösségi szintű koordináció tehát csak igen korlátozott lehet: „tematizálhatja” a reformokról való gondolkodást, szorgalmazhatja a külföldi példák megvizsgálását a munkapiacok reformjának nemzeti vitái során, elősegítheti, hogy a foglalkoztatás és a munkaerőpiac állami szabályozása programmá álljon össze, amelyet az uniós tagországtársak és az uniós formációk is figyelemmel kísérnek, de semmi esetre sem erőltethet uniformizált, kész reformcsomagokat a tagállamokra (V.ö. Tabellini—Wyplosz, 2004, valamint Jackman, 2001).

Noha az EU-szintű közös politika lehetősége a fenti megfontolásoknak megfelelően általában meglehetősen korlátozott, az EU az 1990-es évek második felétől kezdve számos területen a tagországokban zajló folyamatok EU-szintű koordinálását indította el. Ennek megfelelően kezdődtek el a luxemburgi, a cardiffi és a kölni folyamatok (a strukturális reformok, a foglalkoztatás és a munkaerőpiacok, illetve makrogazdasági dialógus koordinálására); kelt életre a Stabilitási és Növekedési Egyezmény szolgáltatában a költségvetési és az eladósodási folyamatokat figyelemmel kísérő stabilitási és konvergenciaprogram; kezdődött el a gazdaságpolitikákat koordináló Átfogó Gazdaságpolitikai Irányvonalak rendszere; született meg a szinte minden területet magában foglaló lisszaboni folyamat; indították el a belső piaci stratégiát, az Európai Szociális Munkatervet stb.

A felsorolt folyamatokra jellemző, hogy általánossá tették azt az EMU második szakaszában kifejlesztett gyakorlatot, amely a nemzeti politikák országok közötti figyelemmel kísérésére (multilateral surveillance) irányult. A menetrend mindenütt hasonló: az EU valamelyik formációja – a tagállamok közreműködésével – egy vagy több évre szóló uniós irányvonalakat dolgoz ki, amelyeket (esetleg) országokra irányuló ajánlások is kiegészítenek. A tagállamok – akciótervben vagy anélkül – értelmezik saját maguk számára az irányvonalakat; az év elteltével aztán nemzeti és uniós szinten is értékelik a fejlődést, a célok elérése érdekében tett erőfeszítéseket, és megfogalmazzák az új vagy megmaradt feladatokat.

Az utóbbi évtized tapasztalatai alapján látható: az említett koordinációs folyamatok számukat tekintve túlbujánoztak, idővel túl bonyolultakká és áttekinthetetlenekké váltak; hitelességük, ismertségük szerény, hatásuk egzakt felmérése szinte lehetetlen. Nem véletlen, hogy időről időre megfogalmazódik a koordinációs mechanizmusok áramvonalasításának igénye, amit az Unió több-kevesebb sikerrel gyakran meg is valósít.

¹⁷ Itt tehát a fentiekben felsorolt feltételek közül az egyes országok preferenciái közötti erős különbség az akadálya az EU szintű döntés és koordináció létjogosultságának. Jackman (2001) szerint a munkaerő tagországok közötti korlátozott áramlása miatt a nemzeti munkapiaci politikák külső gazdasági hatásai is csekélyek, a közös politika tehát ezért sem indokolt.

2. Európai prioritások, nemzeti akciótervek és intézményi feltételek

1997-ben az Európai Unió akkori vezetői 2010-ig közösen elérendő célként a 15–64 éves népesség 70 százalékanak, ezen belül a nők 60, az idősebbek 50 százalékanak foglalkoztatását irányozták elő. 2001-ben pedig 2005-re szóló közép távú célként a megfelelő foglalkoztatási arányokat 67, 57, illetőleg 50 százalékban szabták meg. Az ambiciózus tervek teljesülése azonban már 2002-ben elakadt, ennek legfőbb okaként a különböző szintű uniós jelentések a világgazdasági recesszióra hivatkoztak.

A megtorpanásból kivezető út megtalálására az Európai Bizottság 2003 márciusában speciális munkacsoportot hozott létre, Wim Kok volt holland miniszterelnök vezetésével. A munkacsoport 2003 november végén nyújtotta be azóta széles körben ismertté vált, címében is a munkahelyek létrehozását sürgető jelentését. Az uniós tagországok fenntartható növekedéséhez elengedhetetlen foglalkoztatásnövelési célok eléréséhez e jelentés szerint szükséges alapkövetelményeket a Bizottság a 2004-re elfogadott közös Európai Foglalkoztatási Stratégia alapjává tette.

A 2004. május 1-jén EU-taggá vált tíz ország (köztük a nyolc volt szocialista ország egyikeként Magyarország) foglalkoztatási helyzete – Ciprusét kivéve – még bizonytalanabbá tette a számszerűen is megfogalmazott célok elérését, további nemzeti sajátosságokkal tetézve a gazdaságok igényeihez alkalmazkodást. 2005 elején a Borroso vezette új Bizottság úgy döntött, hogy a kitűzött célok teljesítését az Unió nem adhatja fel, de eltekint a 2010-re kitűzött határidőktől. (A konkrét programok meghatározása 2005 őszére, 2006 tavaszára várható.) A célok eléréséhez szükséges elengedhetetlen feltételek megteremtése azonban az Európai Unió legtöbb tagországában aligha tűr halasztást.

Európai uniós prioritások, nemzeti akciótervek és speciális uniós ajánlások

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

Az úgynevezett nyitott koordináció módszerével (aminek lényege, hogy tudomásul veszik és utólag számon kérik az egyes partnerországoknak saját mérlegelésük és döntésük alapján meghatározott konkrét nemzeti hozzájárulását az EU közös céljaihoz) folyó együttműködés állomásaként 2001-ben, a teljes jogú tagságra felkészülés során írták alá a magyarországi foglalkoztatáspolitikára vonatkozó első dokumentumot, a Közös értékelést (Joint Assessment of the Employment Policy Priorities of Hungary = JAP). Ebben az Európai Bizottság és a magyarországi kormány a gazdasági és a munkaerőpiaci helyzet alapján középtávon elérendő célokat határozott meg a magyarországi foglalkoztatáspolitikára számára.

Magyarország először 2002 májusában adott be jelentést a Bizottsághoz a közösen meghatározott célok addigi megvalósulásáról. A közös értékelésben a kilenc legfontosabbnak ítélt feladat szerepelt – első helyen a foglalkoztatási ráta növelése. Az e feladatok teljesítése érdekében tett lépésekről a Bizottság 2002 augusztusában mondott (nem hivatalos) véleményt. 2002 októberében a magyarországi kormány és a Bizottság képviselői szakmai szemináriumon vitatták meg a teendőket, és közösen foglalmazták meg a további lépéseket: ismét kilenc, bár a korábbiaktól némileg eltérő feladatot. A következő úgynevezett követő jelentést 2003 áprilisában nyújtotta be a magyarországi 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: (1) a munkavállalók és a vállalkozások alkalmazkodóképességének javítása; (2) minél több ember, potenciális munkavállaló bevonása a munkaerőpiacra; (3) a humán tőkébe történő beruházás fokozása és eredményesebbé tétele; (4) jobb kormányzással (governance) a szükséges reformok hatékonyabb megvalósítása. Az általános követelményeken túl a Wim Kok-jelentés az egyes országoknak – köztük Magyarországnak – szóló külön ajánlásokat is tartalmaz.

Az akkor még csak leendő új uniós tagállamokat képviselő vagy azokat közvetlenül, alaposan ismerő szakember nem kapott meghívást a munkacsoportba, amit több érintett ország, köztük Magyarország is szóvá tett. Kimaradásuk ellensúlyozására Wim Kok személyesen találkozott a jövőbeni tagországok munkaügyi minisztereivel, így a magyarországi munkaügyi miniszterrel is, és kérte írásos közreműködésüket. A tárca a kérésnek eleget téve ismertette az Unió illetékeseivel közösen kialakított magyarországi programokat, azaz a jelentésben megfogalmazott ajánlások részben a magyarországi fél véleményén alapulnak.

A következőkben címszószerűen összefoglaljuk az EU-nak a magyarországi kormánnyal (jellemzően a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztériummal) egyeztetett, a magyarországi foglalkoztatáspolitikával szembeni elvárásait.

JAP (2001)

- A kiegyensúlyozott gazdasági növekedés érdekében a kormány célja a foglalkoztatás szintjének emelése, a munkanélküliség szintjének csökkentése és rugalmasabb munkaerőpiac létrehozása.
- A kormány csökkenteni kívánja a munkaadókat terhelő kötelező járulékokat, ezáltal ösztönözni a munkahelyteremtést; erőfeszítéseket tesz a munkavállalás rugalmasabb formáinak bevezetésére és szabályozására; a passzív munkaerő-piaci intézkedések helyébe aktív programok és a prevenciós megközelítés lép.
- A regionális különbségek csökkentésére valamint a munkaerő rugalmasságának és mobilitásának növelésére intézkedéseket kell tenni.

A felülvizsgálandó területek:

- munkahelyteremtő kapacitás, különösen a szolgáltatási ágazatban, illetve a magas szintű tudást és technológiát igénylő kis- és középvállalkozásoknál, különösen az információs társadalomhoz kapcsolódó szolgáltatásokat illetően;
- 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 tekintettel a felnőttekre; a lemorzsolódás csökkentése, különösen a roma népesség körében; a képzési és az átképzési intézkedések hatékonyságának javítása;
- a nemek közötti egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló intézkedések bevezetése, beleértve a diszkriminációellenes jogszabályok végrehajtásának felülvizsgálatát, valamint a családbarát munkahelyek kialakításának elősegítését.

SZAKÉRTŐI DOKUMENTUM (2003)

A csatlakozó országok foglalkoztatáspolitikai felkészültségét értékelő dokumentumban megjelölt középtávú teendők:

- a foglalkoztatási szint lényeges növelése a foglalkoztatásbarát környezet és a rugalmasság jelentős fejlesztésével;
- az adó- és juttatási rendszerek reformja; az adóék a legmagasabbak között van az OECD-országokban, ami feltehetőleg hozzájárul a bejelentetlen munkavégzésekhez és csökkenti a részvételt a szervezett gazdaságban;
- beruházás az emberi erőforrásba, csökkentve a képzettségi hiányokat;
- az aktív munkaerő-piaci politikák támogatása;

- megfelelő intézményi szerkezet létrehozása az európai uniós munkaügyi szabályok meghonosításához;
- társadalmi partnerség, az együttműködés megerősítése;
- az Európai Szociális Alap fogadásának előkészítése;
- az egyenlő lehetőségek támogatása a nemek, az etnikai csoportok és a nem teljes munkaképességűek számára.

AZ EURÓPAI TANÁCS AJÁNLÁSAI (2004)

A Tanács 2004 júniusában az alábbi ajánlásokat fogalmazta meg a magyarországi kormány számára:

- A foglalkoztatás növelése és a munkaerőpiac strukturális problémáinak kezelése érdekében csökkenteni kell a munkabért terhelő járulékokat, mert azok magas szintje jelentősen korlátozza a foglalkoztatás bővítésének lehetőségét, és hozzájárul a bejelentés nélküli munkavégzéshez; (lakáspolitikai és közlekedési) intézkedéseket kell hozni a regionális mobilitást korlátozó tényezők kiküszöbölése érdekében; az adó- és a járulékrendszer valamint az ellátórendszer reformjával megfelelő ösztönzőket kell biztosítani a munkavállalásra és a munkában maradásra.
- 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.
- A magyarországi 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.
- Reformokat kell végrehajtani a szociális ellátások terén is, beleértve a betegséggel összefüggő ellátásokat, annak érdekében, hogy megérje munkát vállalni.
- 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 az inaktívakra irányuló megelőző és aktív munkaerő-piaci intézkedéseket, különös tekintettel a leghátrányosabb helyzetű régiókra.
- Az egész életen át tartó tanulás stratégiája keretében erőfeszítéseket kell tenni az iskolai lemorzsolódás csökkentésére, biztosítani kell az esélyegyenlőséget az oktatásban és a 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, amelyben – az ajánlásoknak megfelelően – más, kapcsolódó szakpolitikák (főként az egészségügy, az oktatás és a szociálpolitika) foglalkoztatást érintő feladatai is megjelennek. A Válaszlépések címszó alá sorolt teendők, azaz a magyarországi konkrét vállalatok ugyanakkor mind mértékükben, mint megfogalmazásukban („törekszik rá”, „ösztönzi”, „elő kívánja segíteni”) óvatosak. A konkrétumokat nélkülöző ígéretek, mint látni fogjuk, nem véletlenek.

A WIM KOK-JELENTÉS (2004)

A valamennyi EU-országnak szóló – már idézett – általános követelményeken túl, a magyarországi kormánynak szóló ajánlások a foglalkoztatási helyzet jól ismert tényeinek (alacsony foglalkoztatottság, alacsony munkanélküliség, magas inaktivitás) összefoglalása után az alábbi legfontosabb teendőket jelölik meg:

- A munkabérre rakódó adók és járulékok szintje akadályozza a munkahelyteremtést, és valószínűleg hozzájárul a bejelentés nélküli munkavégzéshez.
- A bérek az eddiginél nagyobb mértékben váljanak foglalkoztatásbaráttá.
- 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.
- Reformokat kell végrehajtani a szociális juttatások terén is, beleértve a betegséggel összefüggő ellátásokat, hogy megérje munkát vállalni és csökkenjen a bejelentés nélküli munka aránya.

- A munkavégzés feltételeit rugalmasabbá és családbarátabbá kell tenni, beleértve a részidős munkavállalás vonzóbbá tételét, különösen a nők és az idősebbek körében.
- Váljanak erőteljesebbé a munkanélküli és az inaktív emberekre irányuló megelőző és aktív munkaerő-piaci intézkedések, különösen a leghátrányosabb helyzetű régiókban.
- Modern, a foglalkoztatási és a földrajzi mobilitást ösztönző állami foglalkoztatási szolgálatra van szükség.
- A munkaerő-piaci integrációt (a kirekesztődés kiküszöbölését) célzó stratégiára alapozva javítani kell a roma népesség foglalkoztatását.
- Lépéseket kell tenni az élethosszig tartó tanulásnak, az iskolai lemorzsolódás csökkentésének és az egyetemi képzettséghez való hozzájutás esélyegyenlőségének előmozdítására, különösen az alacsony képzettségűek képzéshez hozzájutásának elősegítésére.

A 2001 óta adott tanácsok, a némileg változó témák és hangsúlyok ellenére a magyarországi foglalkoztatási helyzet neuralgikus pontjait érintik. Ugyanakkor magukon viselik az úgynevezett nyitott koordináció kapcsán több országban megfogalmazott észrevételt: a tagállamok helyzetének hiányos ismeretét. Mindenesetre a magyarországi foglalkoztatáspolitikai saját 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. Leginkább a gazdaság fellendülésétől várták a foglalkoztatási problémák megoldódását.

Az uniós csatlakozással együtt járó foglalkoztatáspolitikai követelmények jó fogódzót, követendő irányvonalakat adtak a magyarországi kormánynak. Az uniós foglalkoztatási stratégiában s az évről évre Magyarországnak címzett ajánlásokban megjelölt kitörési pontok, bár nyilvánvalóan nem „egyen-szilárdságúak”, és esetenként (mint utalunk majd rá) inkább tükrözik az általános európai uniós célokat, mint a hazai realitásokat, mégis visszatérően megjelöltek egyre kevésbé halasztható teendőket, például: az adó- és a juttatási rendszerek megreformálását.

A Wim Kok-jelentés – és maga az európai uniós foglalkozási stratégia – valamennyi tagország kormányától lényegében azt várja el, hogy szélesen értelmezett munkaerő-politikával teremtsék meg gazdaságuk jobb, versenyképesebb működésének feltételeit, elhárítva a dolgozni kívánó emberek keresővé válásának akadályait. Ez az Európai Unió legtöbb tagországától jelentős reformokat kíván.

Az alkalmazkodás intézményi feltételei

Mint az alábbiakban érzékeltetjük, az új körülményekhez való alkalmazkodásunkat különféle intézményi adottságok nehezítik. Ugyanakkor uniós tagként azzal is szembesülünk, hogy ebből fakadó problémáinkkal és nehézségeinkkel nem állunk egyedül.

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZEREK SKATULYÁI

Magyarországon (is) régi gyakorlat, hogy a különféle szociális juttatásokban részesülő embereket bizonyos jogosultsági szabályok többnyire korlátozzák a munkavégzésben: előírják, hogy a juttatás idején végezhetnek-e munkát jövedelem ellenében, ha igen mikor (például csak gyermekük egyéves kora után), mennyit (például csak 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, azt és addig „kiléptetik” az adott ellátási formából (például a regisztrált munkanélküliek közül), és megvonják tőle (szüneteltetik) az adott időre járó juttatását. Egyelőre az álláskeresőt ösztönző juttatás az első forma, amit a megállapodott időtartamig és mértékben akkor is továbbfolyósítanak, ha a munkanélküli személy elhelyezkedett.

Rokon probléma a különféle 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 is: részmunkaidős, alkalmi munkát végző munkaerő-piaci szereplő. A magyarországi szabályozás szerint nem, noha az ILO definíciója szerint – ha munkát keresnek – ugyanúgy minősülhetnek munkanélkülinek, mint az elhelyezkedni kívánó és munkát kereső nyugdíja-

sok. Ezen a szabályozáson – munkajogi, adóügyi és statisztikai vonzataival együtt – is változtatni kell majd, amint napirendre kerül az Állami Foglalkoztatási Szolgálat szolgáltatásainak akciótervben vállalt kiterjesztése az inaktív népességre.

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.

Létrejöttének körülményei alakították fő jellemzőit: a tőke és a munka évszázados harcainak tapasztalata az, hogy a dolgozók szorulnak védelemre; hogy a tömegtermelő nagyüzem minden dolgozójának azonos munkáért azonos bért és egyéb feltételeket (munka- és pihenőidő, fizetett szabadság stb.) kell biztosítani, illetőleg hogy ezektől az – idők során egyre aprólékosabban szabályozott – előírásoktól adott munkahelyen csak a dolgozók javára lehet eltérni.

Az utóbbi évtizedekben ugyanakkor sok tekintetben lényegesen megváltozott mind a tőke, mind a munka képviselőinek helyzete. Ilyen változásként említhető például, hogy a nyugdíjalapokban felgyűlt megtakarítások váltak a legnagyobb potenciális befektetési forrássá, hogy a jómódú országok dolgozóinak körében széles körűvé vált a részvénytulajdon, hogy az egyszerű fizikai munkák sokaságát személyes tudáson alapuló munkák végzése váltotta fel stb. Eközben a korábban gyakori harcok szembenállás helyébe egyre inkább a közös érdekek keresésére összpontosító érdekegyeztetés lépett. Az Európa-szerte még különböző hatásfokkal működő rendszer alapvető elve a felek egyenlősége, a „tőke” és a „munka” kölcsönös egymástól függésének elismerése, s a két fél képviselőit ellátó munkáltatói és munkavállalói szervezetek tárgyalásokon születő, kölcsönös kompromisszumokon alapuló megállapodásainak létrejötte.

Noha a legtöbb európai ország munkajoga szembesült a változásokkal, néhány kivétellel (például az Egyesült Királyság,) nehézkesen valósul meg az alkalmazkodás. A tradíciók ereje – a baloldalinak tekintett „munkásérdekért” való elkötelezettség – mellett a kiépült munkajogi rendszer szakmai önvédelme is akadályozó tényező. A nagy nemzetközi szervezetek (OECD, ILO, EU) már felismerték ennek veszélyeit: azt, hogy Európában egyre nyilvánvalóbban kettészakadnak a nemzeti munkaerőpiacok: egyrészt a törvények, főként a munkajog aprólékos, a munkaviszony úgyszólván minden elemére kiterjedő szabályaival védett hagyományos formákban dolgozókra, másrészt a munkából egyre nagyobb számban kiszorulóakra, akiknek a szervezett gazdaság adott formái között nem jut munkahely. Az Európai Unió foglalkoztatási stratégiába is belefogalmazott jelszavaik („better job for all”, „making work pay”, „decent work”, azaz: „jobb munkát mindenkienk”, „megélhetést a munkából”, „tisztességes munkát”) a munkából kiszorult embereknek szóló esélyek teremtése érdekében igénylik mindenki számára az alapvető szociális és jogi védeltséget adó munkahelyet.

A munkajog védelme alatt álló hagyományos munkahely jellemzően drága munkahely. A foglalkoztatást a bérekre terhelt adókon kívül a törvényileg rögzített munkajogi előírások költségei (különféle pihenő- és szabadságidők, táppénzfizetési kötelezettség stb.) is drágítják. A munkajogászok megfogalmazása szerint: a „Munka Törvénykönyve a pénzről szól” – azaz a foglalkoztatás béren és közterheken felüli költségeiről, az esetleges elbocsátások terheiről stb. Bár Európa számos országában politikai pártok és szakszervezetek keményen védik a dolgozók „szerzett jogait”, s a kisebb-nagyobb reformelképzeléseket 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 „színelt szerződések” üldözése és alkalmazotti munkaviszonyba szorítása helyett más, konstruktív megoldásokra.

Magyarországon – csakúgy mint a többi, EU-tagga lett exszocialista országban – a változások valószínűleg valamivel nehezebben kezdődnek meg, mint Európa legfejlettebb országaiban. A század során itt 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 következtében. Noha a körülmények még markánsabban változtak meg (a piacot kiiktató gazdaságokból piacgazdaságok lettek), a munka-

jogi szabályozás ezekben az országokban – így nálunk is – várhatóan csak kisebb lépésekben, a társadalmi partnerek konszenzusa mentén lesz módosítható.

KORMÁNYZATI MUNKA

Az előzőekben érintett területeken végrehajtandó reformok szükségességével – csakúgy, mint az itt nem tárgyalt, jóval szélesebb körű, egészségügyi, oktatási, regionális stb. területek teendőivel – a magyarországi kormány tulajdonképpen évek óta tisztában van, hiszen mindezeket már a magyarországi foglalkoztatáspolitikai helyzetét és teendőit széleskörűen áttekintő első uniós dokumentum, a 2001. évi Közös Értékelés rögzítette. Ennek ellenére egyelőre úgyszólván egyik területen sem érzékelhető lényeges előrelépés. A számtalan visszatartó körülmény közül itt csak egyre utalunk: a kormányzat semmivel sem pótolható szerepvállalásának problémájára.

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 kormányok ilyen irányú jobb, összehangoltabb működése alapfeltétele annak, hogy változtatni lehessen a részpolitikák megrögzült rendszerein, működési gyakorlatán, elősegítve, hogy valamennyi polgárnak 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 foglalkoztatáspolitikai – kiformálásához. Szemléltetésképpen most csak a jelenleg érvényes uniós kötelezettségvállalásunkat tartalmazó akciótervre korlátozódva, ennek kidolgozása és végrehajtása szoros tárcaközi koordinációt igényel – amint ezt az akcióterv hangsúlyozza is. A dokumentum egyúttal felsorol úgyszólván minden minisztériumot és számos főhatóságot, amelyek közreműködtek az elkészítésében, és felelősek lesznek végrehajtásáért. Bizonyos, hogy minden felkért hatóság hozzájárult a helyzet értékeléséhez s az ügynevezett 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 magyarországi foglalkoztatáspolitikára vonatkozó Közös Értékelés kidolgozását célzó egyeztetési, tárgyalási és szövegezési folyamat megkezdődött, majd (2001 novemberében) aláírásig jutott. (A magyarországi kormány nevében az aláíró Stumpf István kancelláriaminiszter volt.) A csatlakozáskor, majd az Akcióterv kidolgozásakor viszont már 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, a koncepcióváltások szétzilálták az amúgy is korlátozott felelősségvállaláshoz szoktatott apparátusokat. (A rendszerváltás előtt, az egypártrendszer évtizedei alatt a kormány és a kormánysszervek legfőbb kötelessége a párt döntéseinek végrehajtása volt. A döntéseket az államapparátus a vele párhuzamosan szervezett pártapparátus felügyelete alatt, annak felelősségével készítette elő, az államigazgatás jobbra 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 jogkörükbe tartozó feladatok önálló, a többiektől független intézése, az előírt együttműködés gyakran formális „tárcaegyeztetésekre” redukálása. A döntés-előkészítés közös, sok

szempontú összehangolása helyett esetenként csak a „fő felelős” tárca elképzeléseit érvényesíteni hivatott eljárás tudomásul vételét igénylő gyakorlatot pragmatikus szempontok is igazolják: az időhiány, a többi tárca illetékeseinek az adott ügyben való járatlansága, tájékoztatlansága stb. A „siker” tárcatevékenység gyakran hallható elve: mindenki végezze a saját dolgát, mi sem szólunk bele a többi tárca munkájába, ők se szóljanak bele a miénkbe. Ebben a környezetben könnyebben születnek meg a szakmai alátámasztást mellőző, a politikai népszerűséget szolgáló döntések: a fedezet nélküli béremelések, „gazdaságélénkítő programok”, a létező nagy nyilvántartási rendszerek (például a „különutas” egészség- és nyugdíjbiztosítás) mellé a bejelentett foglalkoztatás nyilvántartásának céljával az EMMA stb.

Az átfogó, egymást támogató intézkedésekre alapozódó, céltudatos foglalkoztatáspolitikai létrehozása nem nélkülözheti a gazdaság strukturális változásait, az elvonások és az elosztások rendszereivel együttes áttekintést. Egyelőre inkább csak mozaikdarabjaik kerültek elő.

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 véleményt mondtak az Akcióterv valamennyi irányvonalával kapcsolatosan.

Talán a legjellemzőbb, hogy ugyanakkor 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 egymásról 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 Unió szintű szervezeteik álláspontjához igazodni. Az adott helyzet természetes következménye a hazai érdekegyeztetési rendszer rendkívül rövid múltjának, a kormányzati döntések egyeztetési rendszere kiforratlanságának, 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 számára az Európai Unióban tapasztalható színvonalú (de a magyarországi hatékonysági viszonyok között irreális) bérek igényeivel, részben a munkáltatókat a Munka Törvénykönyve (megreformálásra váró) előírásainak betartására rászorító fellépéssel igyekeznek ellensúlyozni befolyásuknak a tagságuk nagyarányú csökkenése miatti gyengülését. Alkuerejüket leginkább a közsférában, 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 bejelentés nélkül végzett munkák elleni fellépés szorgalmazásáig jutottak el. A hozzájárulásukkal készíthető, jövőbeli foglalkoztatási paktum létrehozásához először saját maguknak kell a szerepüket tisztázniuk.

Összegezve: 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. Egyelőre az „új lisszaboni kezdet” szükségességének felismerésénél tartunk.

3. Prioritások az Európai Unióban és a magyarországi munkaerőpiac néhány sajátossága

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia természetesen nem az újonnan felvett tagok, hanem elsősorban az EU magját alkotó országcsoporthoz munkaező-piaci gondjainak enyhítésére jött létre, alapvonalai a bővítés előtti időszakban alakultak ki. Kétségtelen, hogy az új tagországokban is megfigyelhető azoknak a problémáknak a jó része, amelyek alapján az Európai Unióban levő munkaerő-piacokat – az amerikai egyesült államokbelivel szembeállítva – rugalmatlannak, „szklerotikusnak” szokás nevezni: alacsonyabb a foglalkoztatás, tartósabbak a regionális és az iparági válságok, a munkanélküliek hosszabb idő alatt találnak állást, a bérek nehezebben alkalmazkodnak a keresleti változásokhoz. Ahhoz sem fér kétség, hogy ami a foglalkoztatási szintet, a munkaerő-forgalom és a földrajzi mobilitás intenzitását, a béralkalmazkodás sebességét vagy a munkanélküliség tartósságát illeti, a volt szocialista tagországok „európai uniósabbak az Európai Unió átlagánál”.

Az Európa–USA-tengely mentén történő hasonlítás azonban két okból sem termékeny. Egyrészt, az újonnan felvett közép- és kelet-európai országok munkaerő-piaci helyzetére még ma is nagy hatást gyakorol a szocialista örökség, ami sajátos problémákban nyilvánul meg. Ilyen probléma például a munkaerőpiacról véglegesen kiszorult emberek különösen nagy száma; az emberi tőke kereslete és kínálata közötti, csak hosszabb távon feloldható feszültség; vagy a kisvállalati szféra (ezen belül a stabil megélhetést biztosító önfoglalkoztatás) csökevényessége. Másfelől, maga a volt „szocialista tábor” is rendkívül heterogén, mind a szabályozást, mind a munkaerőpiac kulcsmutatóit tekintve. Az Európai Unió foglalkoztatáspolitikai irányelveinek súlyozás nélküli átvétele céljatevesztett és pazarló munkaerő-piaci politikához vezet – fontosnak tartjuk ezért, hogy röviden áttekintsük a magyarországi munkaerőpiac különös figyelmet érdemlő sajátosságait.

A fejezet nagymértékben támaszkodik egy, a Világbankban 2004 végén készült tanulmányra (WB 2004), amely az EU-tag illetve tagjelölt országokon kívül a volt Szovjetunió és a volt Jugoszlávia országaira is kiterjedően tekintette át a munkaerőpiac szinte minden fontos kérdését, továbbá Cazes és Nesporova (2002) volt szocialista országokra vonatkozó, az ILO gondozásában megjelent munkájára. Az elemzések és a rendkívül gazdag számanyag megbízható alapot jelentenek Magyarország helyzetének beazonosításához a legfontosabb dimenziók mentén. (A további forrásokat külön jelezzük). Elsősorban a közép- és kelet-európai régió országainak (Bulgária, Csehország, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Szlovénia) tapasztalait tekintjük mérvadónak, nem tulajdonítva nagy jelentőséget a volt szovjet tagállamokkal szemben mutatkozó különbségeknek.

Összefoglalóan megállapítható, hogy Magyarország osztozik a régióbeli társaival abban, hogy Nyugat-Európával összehasonlítva (a) rendkívül alacsony a legfeljebb általános iskolát végzettek foglalkoztatása, (b) nagyok és tartósak a regionális különbségek, és (c) viszonylag magasak a munkát terhelő adók. Hazánk két tényező vonatkozásában tér el kedvezőtlen irányban a régió más országaitól: (d) rendkívül alacsony a nem foglalkoztatott férfiak (ezen belül különösképpen az alacsony iskolázottságúak) álláskeresési intenzitása, és (e) egyes források szerint magasak a vállalkozásindítási költségek. Minden egyéb, az átfogó világbanki tanulmányban és a Cazes—Nesporova-könyvben megvizsgált munkapiaci mutatók tekintetében Magyarország átlagos, vagy az átlagnál kedvezőbb pozíciót foglal el a régió belül.

Noha a tanulmányban később megvizsgált célok – a fogyatékkal élő emberek támogatásától az élethosszig tartó tanulás ösztönzéséig és az adóelkerülés elleni küzdelemig – egyenként ésszerűen indokolhatók, a jól célzott foglalkoztatáspolitikának Magyarországon elsősorban a fenti területekre érdemes összepontosítania, beleértve az arra való törekvést is, hogy a mainál alaposabb adatgyűjtés

és elemzés segítségével megállapítsa, pontos-e az elemi statisztikákból illetve a rendelkezésre álló kutatási eredményekből kirajzolódó kép.

Az alacsony iskolázottságúak foglalkoztatása

Magyarország és a többi közép-európai volt szocialista ország aggregált foglalkoztatási lemaradásának zöme az alacsony iskolázottságúak rendkívül alacsony foglalkoztatási hányadából adódik: míg a diplomások és a középiskolát végzettek foglalkoztatási rátája nem, vagy csupán kismértékben marad el az OECD megfelelő átlagaitól, addig az alacsony iskolázottságú emberek foglalkoztatási rátája kétszámjegyű százalékkal alacsonyabb. (3.1. táblázat) Az alacsony iskolázottságú emberek foglalkoztatási lemaradása olyan fokú, hogy ez – az e népesség alacsony részaránya ellenére is – alapvetően járul hozzá az aggregált foglalkoztatás alacsony szintjéhez, amint azt a 3.2. táblázat dekompozíciói mutatják.

3.1. TÁBLÁZAT
FOGLALKOZTATÁS/NÉPESSÉG A 25–64 ÉVESEKNÉL, 2001

	Általános iskolát végzettek	Középiskolát vagy szakmunkásképzőt végzettek	Egyetemet, főiskolát végzettek	Általános iskolát végzettek 1995=100
OECD-átlag	57	75	84	101,7
(szórás)	(10)	(6)	(7)	
Csehország	47	76	88	8,9
Magyarország	37 ¹	72	83	100,0 ²
Lengyelország	41	65	84	82,0
Szlovákia	30	70	87	76,9
Szlovénia ³	40	74	87	..

Forrás: OECD Employment Outlook, 2003. 1) Magyarország 1995: saját számítás a Munkaerőfelvétel alapján. 2) 86,2 1992–95-ben 3) Forrás: Employment and Labour Market in Central European Countries, European Commission, 2003, p. 56, 15–64 évesek

3.2. TÁBLÁZAT
A FOGLALKOZTATÁS/NÉPESSÉG ARÁNY ELTÉRÉSE AZ OECD-ÁTLAGTÓL
DEKOMPOZÍCIÓ, 2002

	Az aggregált foglalkoztatás eltérése az OECD-átlagtól	Az OECD iskolázottsági összetételével súlyozva		Az egyes országok iskolázottsági összetételével súlyozva	
		Az alacsony iskolázottságúak foglalkoztatásának paraméterhatása	Minden egyéb hatás paraméterhatása	Az alacsony iskolázottságúak foglalkoztatásának	Minden egyéb hatás
Magyarország	–7,8	–6,4	–1,2	–5,8	–2,0
Lengyelorsz	–10,7	–6,1	–4,6	–3,4	–7,3
Szlovákia	–5,0	–9,3	4,3	–4,1	–0,9
Szlovénia	–6,0	–5,4	–0,6	–5,8	–0,2
Csehország	2,6	–3,8	6,4	–1,4	4,0

Az alapadatok forrása: Education at a Glance, OECD, 2004.

A lemaradás zöme valóban az iskolázottsággal függ össze: mikroadatok segítségével megmutatható, hogy nem az általánost vagy az azt sem végzettek sajátos életkori összetételéből adódik. Nem írható annak számlájára sem, hogy a szóban forgó népesség a teljes populációnak viszonylag szűk – ennél fogva az átlagosnál sokkal rosszabb képességű – kisebbségét reprezentálja, az általános iskolát végzettek aránya számos OECD-országban hasonló a magyarországihoz, relatív foglalkoztatásuk azonban jóval magasabb (v.ö. Education at a Glance, OECD, 2004).

A rendelkezésre álló adatok fényében nehezen védhető az a kézenfekvő magyarázat, hogy az általános iskolát vagy azt sem végzettek kirívóan rossz munkavállalási esélyei az általuk birtokolt emberi tőke szegénységére vezethetők vissza. A Nemzetközi Felnőttolvasás-felvétel (International Adult Literacy Survey) viszonylag pontos képet ad az emberi tőke egyes elemeiről. A felvétel húsz országban, reprezentatív mintákon mérte az elvégzett iskolai osztályok számát, az olvasási, a dokumentumértésmérési és a számolási képességeket, és különféle, az informális tanulásra alkalmas tevékenységek (moziba és színházba járás, könyv- és újságolvasás) gyakoriságát. A közép- és kelet-európai alacsony iskolázottságú emberek foglalkoztatása e tényezők figyelembe vétele után is alacsonyabbnak mutatkozik a vártnál.

Az állítás többféle módszerrel is alátámasztható, itt az alábbi eljárást követjük: először megbecsüljük a foglalkoztatás esélyét az életkor, a lakóhely (falusi, városi), a fenti emberitőke-változók valamint az ország szerinti hovatartozás függvényében, az olvasásfelvétel adatainak felhasználásával, a minta egészében, majd összehasonlítjuk az így nyert várható, illetve a tényleges foglalkoztatási valószínűségeket a volt szocialista országokban, iskolai végzettség szerint. A 25–55 éves férfiakra vonatkozó eredményeket a 3.3. táblázat foglalja össze.

Látható, hogy Szlovéniát kivéve, ahol az iskolázottságspecifikus foglalkoztatási esélyek megfelelnek a relatív emberitőke-ellátottság alapján várhatónak (a különbségek kicsik) – sőt, az alacsony iskolázottságú emberek foglalkoztatása ezt figyelembe véve inkább magasnak mondható (2,3%-kal felülmúlja a várt értéket) –, a másik három volt szocialista országban az alacsony iskolázottságúak foglalkoztatása – és csakis az övék – jelentősen elmarad a várttól. Különösen érvényes ez Magyarországra, ahol a legalább érettségivel rendelkezők jóval nagyobb, a legfeljebb általánossal rendelkezők pedig sokkal kisebb valószínűséggel dolgoznak, mint az átlag. Mindez – még egyszer hangsúlyozzuk – az elvégzett iskolai osztályok, a megmért írási, olvasási képességek és a kultúrálódást mérő változók hatásának kiszűrése után is igaz.¹⁸

3.3. TÁBLÁZAT

TÉNYLEGES ÉS A NEMZETKÖZI FELNŐTTOLVASÁS-FELVÉTEL (IALS) MINTÁJÁN BECSÜLT FOGLALKOZTATÁS/NÉPESSÉG ARÁNYOK A 25–5 ÉVES FÉRFIAK KÖRÉBEN, NÉGY VOLT SZOCIALISTA ORSZÁGBAN, ISKOLÁZOTTSÁG SZERINT, SZÁZALÉKBAN

Az elvégzett iskolai osztályok száma	0–10	11	12–14	15–	Összesen
Csehországa					
Tényleges	77,4	88,3	91,3	95,5	90,7
Becsült	86,2	86,9	91,4	92,9	90,7
Eltérés	–8,8	1,4	–0,1	2,6	0
Lengyelországb					
Tényleges	67,5	80,6	81,1	93,4	77,7
Becsült	72,2	77,3	82,1	85,2	77,7
Eltérés	–4,7	3,3	–1,0	8,2	0
Magyarországa					
Tényleges	52,4	73,0	82,2	86,0	74,2
Becsült	66,6	74,4	76,0	78,4	74,2
Eltérés	–14,2	–1,4	6,2	7,6	0
Szlovéniaa					
Tényleges	83,0	86,0	89,4	89,6	86,7
Becsült	80,7	87,6	89,6	91,2	86,9
Eltérés	2,3	–1,6	–0,2	–1,6	–0,2

a) 1998 b) 1993. A becsült értékek olyan logit modellből származnak, amelynek függő változója 1, ha a kérdezéskor a személy foglalkoztatott volt, és egyébként pedig 0, a magyarázó változók pedig az alábbiak: életkor, az életkor négyzete; az elvégzett iskolai osztályok száma; a 15 olvasási, számolási és dokumentumértésmérési teszteredmény átlaga; falusi lakos; soha nem jár moziba színházba, soha nem olvas újságot, soha nem olvas könyvet; országdummik. Az esetszám 17323, pseudo-r²: 0,0994.

¹⁸ Itt jegyezzük meg: Annak ellenére, hogy a Nemzetközi Felnőttolvasás-felvétel adatai nyilvánosak és az úgynevezett public file elkérhető a felvételt lebonyolító Statistics Canada megfelelő osztályától, az illetékes magyarországi szervezet hosszú évekig elzárkózott attól, hogy az adatokat hozzáférhetővé tegye a magyarországi kutatók számára, majd egy változó- és értékcímkék nélküli, dokumentálatlan számhalmazt bocsátott rendelkezésünkre. A fenti számításokban használt adatállományt és a dokumentációt angol és német közvetítéssel sikerült megszereznünk.

Ennek a jelenségnek az okait megbízható kutatási eredmények hiányában csak találgatni lehet. A legkézenfekvőbb feltevés, hogy az alacsony iskolázottságú emberek bére nem sülyedt elég mélyre ahhoz, hogy az adott rezervációs béreik mellett a foglalkoztatásuk kifizetődővé válhasson. A Nemzetközi Felnőttolvasás-felvétel mintáján végzett keresetfüggvény-elemzések (Carbonaro, 2002, Danny et al, 2004) szerint azonban az alacsony iskolázottságúak relatív bére kisebb a volt szocialista országokban, mint másutt, még a mért képességek hatásának kiszűrése után is, és az aggregált adatok (Education at a Glance, OECD, 2003) szerint sem tekinthetők magasnak a nyolc osztályt végzettek relatív keresetei. Lehetséges, hogy a régióban hiányoznak azok a gazdasági szervezetek, amelyek jelentős termelékenységi veszteségek nélkül képesek elviselni az emberi tőke hiányából fakadó veszteségeket. Az alacsony iskolázottság és a vele párosuló alacsony tudásszint ugyanis önmagában nem akadály a foglalkoztatásnak. A chilei vagy az amerikai egyesült államokbeli, általános iskolát végzett felnőttek hasonlóan gyenge teljesítményt mutattak a nemzetközi képességfelmérő vizsgálatban, mint lengyelországi, szlovéniai vagy magyarországi társaik, ennek ellenére mind abszolút, mind relatív értelemben sokkal jobbak a foglalkoztatási esélyeik. Számukra is elérhetetlenek a modern szolgáltatásokban létrehozott munkahelyek – amelyek csak író-olvasó, számítógéppel bántni tudó, a középosztályi ügyfelekkel foglalkozni képes emberek számára nyitottak –, és a modern gyáripár sem kapkod utánuk. Ezekben az országokban azonban nagyobb arányban maradtak fenn és teremődnek ma is olyan munkahelyek – a vásárolt árukat a vevők számára bevásárlószatyorba pakolástól a tradicionális kisiparig terjedő széles skálán –, amelyek a munkáltatók számára is kifizetődőek és a munkavállalók számára is vonzóak.

Nem áltathatjuk magunkat azzal, hogy világtendenciáról lenne szó: az OECD országainak zömében a kilencvenes évek közepétől emelkedett az általános iskolát végzettek foglalkoztatási rátája (lásd a 3.1. táblázat utolsó oszlopát), miközben a közép-európai volt szocialista országokban kétszámjegyű romlás következett be. Az iskolázatlan népesség alacsony foglalkoztatási esélye súlyosan érinti a cigányságot, de ez nem jelenti azt, hogy „cigányproblémáról” lenne szó: Magyarországon jóval több mint félmillió alacsony iskolázottságú – 24 évesnél idősebb, de a nyugdíjkorhatárnál fiatalabb – nem foglalkoztatott ember él, és józan becslés szerint legfeljebb egynegyedük tartozhat a legtágabb értelmezés szerint számított roma népességbe. Végezetül, arról sem beszélhetünk, hogy a múltból ránk maradt problémával állunk szemben, ami automatikusan megoldódik az iskolázottság általános növekedésével. Az elérhető adatok szerint a középiskolákból és különösen a szakmunkásképzőkből való lemorzsolódás következtében az iskolarendszert végleg elhagyók mintegy negyede csak általános iskolai végzettséggel rendelkezik. Az erősen szegregált iskolarendszer nap mint nap gondoskodik a gyengén iskolázott népesség utánpótlásáról és az iskolázottsági hátrányok generációk közötti átörökítéséről.

Az alacsony iskolázottságú népesség munkából való kiszorulása – olyan mértékben, amilyenre nem volt példa az OECD-országok közelmúltbeli történelmében – minden kétséget kizárólag a legfontosabb megértésre váró munkaerő-piaci probléma Közép- és Kelet-Európában, s kiváltképp Magyarországon, ahol e tekintetben a legsúlyosabb a helyzet. A magyarországi foglalkoztatáspolitikának a jelenleginél sokkal nagyobb mértékben kellene koncentrálnia erre a problémára, akár azon az áron is, hogy más, az Európai Unió foglalkoztatáspolitikájában nagy szerepet játszó területekről (a nemek közötti egyenlőség biztosításától, az élethossziglani tanulás ösztönzésétől, és a többlettől) von el forrásokat. Ha ezt nem teszi, hanem továbbra is jelentős összegeket költ az iskolázottabb rétegek – nemzetközi összehasonlításban átlagosnak vagy az átlagosnál is magasabbnak számító – foglalkoztatásának további növelésére, akkor minden bizonnyal pazarlóan használja fel a rendelkezésére álló szűkös forrásokat.

A munkát sújtó adók

A nettó bérek teljes adóterhelése (járulékok, szja, áfa) alapján Magyarország az OECD-országok felső egyharmadába – a legnagyobb adóterheléses tartományába – tartozik. (Lásd például WB 2004). Ez a mutató azonban nem veszi figyelembe a nem pénzbeli juttatásokat, és minden további nélkül az adóteher részeként tünteti fel a bérek elköltésekor jelentkező forgalmi adót. Az előbbi egyszerűen hibának tekinthető, az utóbbi pedig be nem vallott állásfoglalásnak abban a vitában, hogy jogos-e egy minden fogyasztó által megfizetett adót specifikusan a munka adóterhelésének részeként feltüntetni. A nem pénzbeli juttatásokat figyelembe vevő, az áfát nem tartalmazó adórátá tekintetében (Taxing Wages 2003–2004) Magyarország nem áll olyan rosszul, mint a másik rangsorban: 2003-ban a ráta (járulékok+szja–nem pénzbeli juttatások a bruttó munkaköltség százalékában) 30,3% volt az egy-

keresős, kétgyerekes család esetében, ami nagyjából három és fél százalékkal magasabb, mint az OECD-átlag, és több mint öt százalékkal alacsonyabb mint Belgiumban, Finnországban, Franciaországban, Olaszországban, Lengyelországban, Svédországban vagy Törökországban.

3.4. TÁBLÁZAT A MUNKAERŐ-KERESLET MUNKAERŐKÖLTSÉG-RUGALMASSÁGÁNAK BECSLÉSEI

Modell	Időszak	Vállalat- és munkafajta	Becslés	Forrás
Homogén munkaerő				
Differenciált egyváltozós C–D	1992	Nagy exportáló vállalatok	–0,80	Kőrösi (2000)
Az OLS becslése	1993–95		–0,56	
	1996–99		–0,23	
Differenciált egyváltozós C–D	1992–95	Közepes méreteű és nagyvállalatok ⁵	–0,61	Kőrösi (2002)
Az OLS becslése	1996–97		–0,32	
Differenciált egyváltozós C–D	2000–2001	5–20 fős vállalatok	–0,39	Kertesi és Köllő (2004)
IV becslése ⁴		21–50 fős vállalatok	–0,41	
		51–300 fős vállalatok	–0,43	
		300 fősnél nagyobb vállalatok	–0,04	
Heterogén munkaerő				
Translog költségfüggvény,	1996–99	Nagyvállalatok		Halpern és tsai. (2004)
Ismételt keresztmetszet		Alacsony iskolázottságú ¹	–0,47	
SURE ⁶	Fiatal, iskolázott ²		–0,14	
	Idős, iskolázott ³		–0,19	
Makro idősor				
– alapmodell (SURE)	1992–2002	Fizikai	–0,38	Tarjáni (2004)
		Nem fizikai	–0,26	
– konkavitási restriktciókkal		Fizikai	–1,88	
		Nem fizikai	–1,55	

1) Nem rendelkezik középfokú végzettséggel 2) Közép- vagy felsőfokú végzettségű, a mediánál rövidebb ideje hagyta el az iskolát 3) Közép- vagy felsőfokú végzettségű, a mediánál hosszabb ideje hagyta el az iskolát 4) Instrumentumként a 2001. évi minimálbér-emelés okozta becsült átlagbér-emelkedés szolgált. 5) A differenciált keresleti modellből származó eredmények (12. oldal), az éves becslések átlaga. 6) Az éves becslések átlaga.

Nemcsak a relevánsnak tekinthető adóterhek mértékével, hanem azok foglalkoztatási hatásával kapcsolatban is megosztott a nemzetközi tudományos közvélemény, és eltérnek az empirikus eredmények is. Míg a kutatók egy része (valamint az üzletemberek és a laikusok többsége) a bérekre kivetett adót mint az összköltséget és a munka relatív árát növelő tételt foglalkoztatás-csökkentőnek tartja, mások ezt megkérdőjelezi. Az országok közötti keresztmetszeti összehasonlítások ugyanis nem mutatnak összefüggést az adóterhelés és a munka költsége (a munkaerő-egységeköltség, unit labor cost) között, aminek legvalószínűbb oka, hogy hosszabb idő elteltével a munkáltatók képesek a munkavállalókra hárítani a magasabb béradók terheit. (Ennek elméleti kifejtéséhez és empirikus alátámasztásához lásd például Nickell—Bell 1996-os tanulmányát). A magyarországi esetben is megfogalmazódik a kérdés, hogy az esetleges adócsökkentések nyomán, amikor a munkáltató a munka összköltségének növekedése nélkül engedhet a munkavállalók bérköveteléseinek, nem növekszenek-e a nettó bérek, akár olyan mértékben, hogy az megsemmisíti az alacsonyabb adó munkakeresletet ösztönző hatását.

Hangsúlyozni kell azt is, hogy a munkaerő-kereslet munkaköltség-rugalmasságáról rendelkezésre álló becslések (3.4. táblázat) fényében túlzónak tűnnek az adócsökkentés foglalkoztatásnövelő hatá-

sához fűzött várakozások. A magyarországi vállalatok keresletének bérugalmassága a rendszerváltás elején viszonylag magas volt, azóta azonban nagymértékben csökkent (lásd elsősorban Kőrösi, 2005), az ezredforduló táján készült becslések alapján legfeljebb $-0,3$ körülire tehető.¹⁹ Egy jelentékeny mértékű, tíz százalékos adócsökkentés a bruttó munkaköltséget nagyjából három százalékkal csökkentti, a munkakeresletet pedig kevesebb mint egy százalékkal növeli, azaz egy általános adómérsékléstől valójában igen szerény eredmények várhatók (amint azt a már idézett Nickell—Bell-tanulmány is tárgyalja). Ez nem jelenti, hogy nem lehetnek hatásosak a közteherjegyhez hasonló konstrukciók, amelyek a potenciális adóterhelést rendkívül nagy mértékben csökkentik a nem bejelentett és a nyilvántartott gazdaság határán.

Vállalkozásindítási költségek

A munkahelyrombolás és a munkahelyteremtés intézményi feltételei alapján Magyarországot (Csehországgal, Lengyelországgal és Szlovákiával együtt, de Szlovákiától valamint Romániától és Bulgáriától eltérően) a volt szocialista országok azon körébe sorolja a Világbank, amelyet gyenge munkahelyvédelmi jogszabályok jellemeznek, miközben e jogszabályok érvényesülését azonban viszonylag határozottan kikényszerítik. Hasonlóan jellemzi Magyarországot Cazes és Nesporova (2003). A munkahely- és a munkaerő-forgalom mutatói nem mondanak ellent az intézményi környezet alapján történt besorolásnak, mindkettő a csehországi, a lengyelországi és a szlovákiai szinthez hasonlóan alakul.

Meglehetősen ellentmondásos kép rajzolódik ki azonban arról, milyen szerepet játszik a vállalkozásindítás a teljes munkahelyforgalomban, és milyen tartalékok rejlenek ennek támogatásában.

A vállalkozásindítás nehézségeit mérő objektív mutatók (a szükséges eljárások száma, időigénye és költségei valamint a minimális jegyzett tőke) alapján Magyarország – Albániával és Azerbajdzsánnal együtt – a volt szocialista országok sereghajtói között tűnik fel, elsősorban a vállalkozásindítás magas pénzköltsége miatt. (WB2, 2003) A munkahelyteremtés ütemére ható tényezők regressziós elemzése (WB 2004) szerint míg az általános piaci szabályozás és a finanszírozási feltételek kedvezően, a fenti mutató (valamint a magas adóteher) kedvezőtlenül befolyásolta a munkahelyteremtés ütemét Magyarországon. Ugyanakkor a szubjektív értékelés szerint – amikor nem a kutatók, hanem a nemzetközi vállalkozási tapasztalattal rendelkező üzletemberek maguk súlyozzák a különféle költségtényezőket – hazánk a nemzetközi élmezőnyben helyezkedik el, az amerikai egyesült államokbelihez közeli, az EU-átlagnál pedig jobb eredménnyel. (Global 2002).

A tényadatok egyik szélsőséges besorolást sem látszanak megerősíteni. Bartelsman, Haltiwanger és Scarpetta hosszú időszakot átölelő, alapos elemzése (háttértanulmány a WB 2004 tanulmányhoz) szerint a vállalkozásmegszűnés és a vállalkozásindítás hozzájárulása a teljes termelékenységnövekedéshez (mely utóbbi Magyarországon nemzetközi összehasonlításban igen gyors volt az utóbbi tizenöt évben) közel esik az amerikai egyesült államokbeli, a németországi és a franciaországi értékhez, noha elmarad attól a szinttől, amit néhány viharosan fejlődő országban mértek – ezt Közép- és Kelet-Európában csak Románia közelítette meg a vizsgált időszakban.

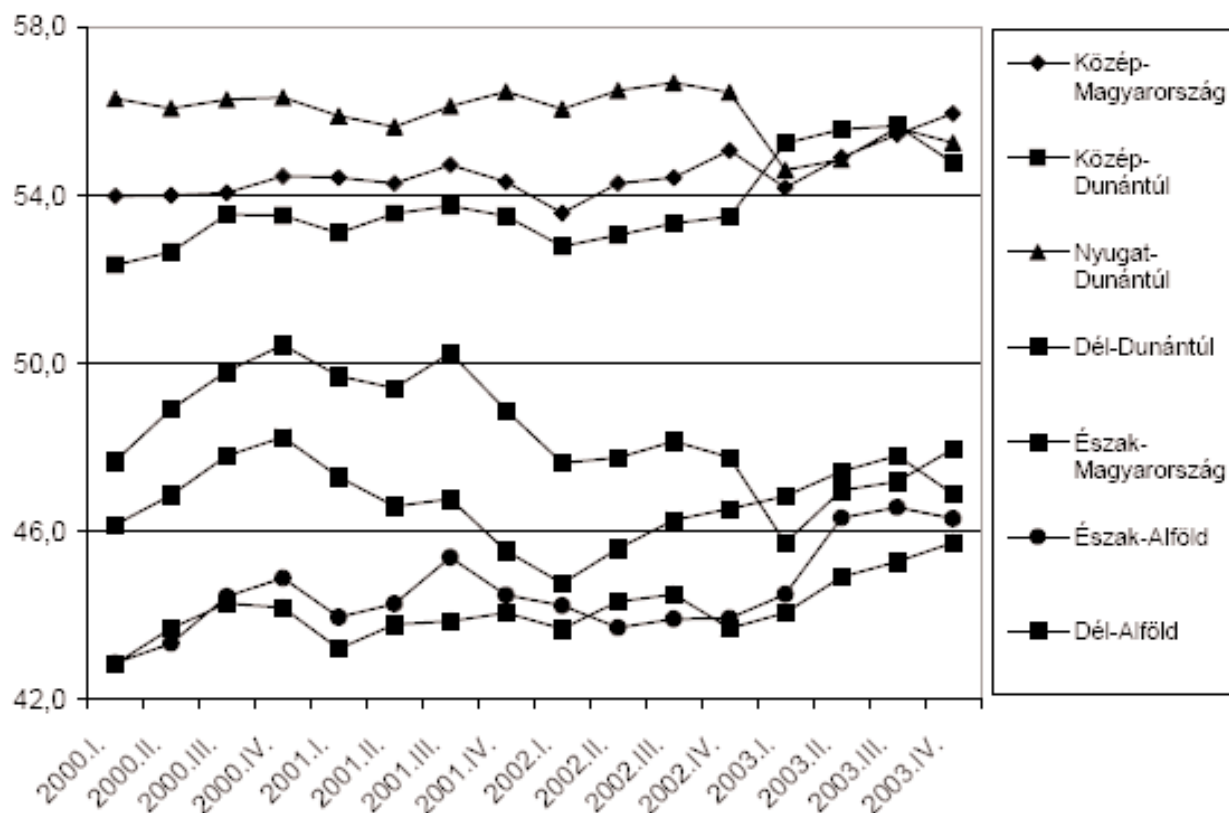
Regionális egyenlőtlenségek

Hasonlóan a közép- és a kelet-európai országok többségéhez, a kilencvenes években Magyarországon is jelentős mértékben növekedtek a gazdasági teljesítmény, a foglalkoztatottság, a munkanélküliség és a bérek regionális különbségei. Egyelőre nincs jele a munkaerő-piaci aktivitás területi kiegyenlítődének – ellenkezőleg: a megyék, a kistérségek szintjén a különbségek folyamatosan növekednek, a régiók között határozott polarizáció figyelhető meg. Az ország egyre inkább a nyertes és a vesztes térségek markánsan elkülönülő csoportjaira szakad. (Köllő—Kertesi 1998, Fazekas 2003, Kézdi—Horváth—Hudomiet, 2004) A 3.1. ábra jól mutatja a hét régió szintjén a foglalkoztatottak arányában végbemenő polarizációt az elmúlt években. A 3.5. táblázat adatai pedig arra utalnak, hogy a munka-

¹⁹ Kivételt jelentenek a Tarjáni (2004) újraparametrizált modelljéből származó, lényegesen magasabb becslések. A konkavitást biztosító paraméterkorlátozások azonban – amint a tanulmány maga is hangsúlyozza – torzíthatják az eredményeket.

nélküliség regionális különbségei a kelet- és a közép-európai országokkal (de az Amerikai Egyesült Államokkal és más nyugat európai országokkal) összehasonlítva is igen jelentősek.²⁰

3.1. ÁBRA
A FOGLALKOZTATÁSI ARÁNY ALAKULÁSA A HÉT RÉGIÓBAN, 2000–2003



Forrás: Kézdi—Horváth—Hudomiet (2004).

A munkaerő-piaci aktivitás területi különbségei szorosan kapcsolódnak a társadalmi, gazdasági sikereket illetve kudarckokat jelző mutatókhoz. Az átlagnál magasabb foglalkoztatási aránnyal jellemezhető területeken az átlagnál magasabb az egy főre jutó gazdasági teljesítmény, magasabb a hazai és a külföldi vállalkozások sűrűsége, magasabb a vállalatok termelékenysége, kedvezőbbek a lakosság egészségi állapotát, jövedelmi, vagyoni helyzetét jelző mutatók. Az alacsony foglalkoztatási szint alacsony gazdasági teljesítményt, alacsony vállalatsűrűséget, alacsony vállalati termelékenységet, alacsony jövedelmeket, alacsony iskolázottságot, rossz életkörülményeket és rossz életkilátásokat jelez az érintett területeken. A leszakadó, hátrányos helyzetű térségekben kedvezőtlen a munkanélküliek összetétele: az átlagnál magasabb az iskolázatlan, a tartósan munkanélküli, a rendszeres szociális segélyben részesülő emberek aránya, magas a munkaerőpiacról tartósan kiszorult inaktív népesség aránya, a foglalkoztatottak között pedig az átlagnál magasabb a szakképzettséget nem igénylő munkát, alacsony béreket és rövid foglalkoztatási periódusokat kínáló, a szegénységet konzerváló, a segélyfüggőség tartósítását jelentő jóléti foglalkoztatási programokban részt vevők részesedése. (Kertesi 2005)

²⁰ Az OECD-országokban a maximális és a minimális regionális munkanélküliség hányadosa 3 körül, a variációs koefficiens 25–30% körül mozog. (OECD, 2000) Tudnunk kell azonban, hogy az egyes országok adatai csak korlátozott mértékben összehasonlíthatóak, mivel azok jelentős mértékben függenek a területi egységek méretétől.

3.5. TÁBLÁZAT A MUNKANÉLKÜLISÉG REGIONÁLIS KÜLÖNBSÉGEI

Ország	Régiók (NUTS) ¹	Év	Átlag	Standardizált szórás ²	Variációs koefficiens ³	Minimum	Maximum	Max/Min.
Bulgária	28 (III)	1991	7,4	1,7	23,0	4,9	11,6	2,4
		2001	19,9	9,3	46,9	4,2	43,0	10,2
Cseh Köztársaság	14 (III)	1991	4,3	1,5	35,1	1,2	6,2	5,2
		2001	8,0	3,5	44,0	3,0	14,6	4,9
Magyarország	20 (III)	1991	4,1	2,6	63,2	1,2	10,7	8,9
		2001	8,5	5,1	60,4	2,6	19,0	7,3
Lengyelország	16 (II)	1995	12,3	2,8	23,1	8,9	20,7	2,3
		2001	18,4	3,4	18,5	12,8	4,1	1,9
Románia	42 (III)	1991	3,0	1,4	44,5	1,2	6,2	5,2
		2001	8,8	2,9	33,1	3,1	15,3	4,9
Oroszország	74 (oblasts)	1992	4,8	1,0	20,8	2,6	9,1	3,5
		2000	12,5	3,8	30,5	4,3	24,4	5,7
Franciaország	22 (II)	1997	12,0	2,5	20,5	7,8	18,1	2,3
Spanyolország	17 (II)	1997	21,1	5,6	26,5	10,0	31,9	3,2
USA	51 (állam)	1997	5,5	1,1	19,5	3,0	8,6	2,9

Forrás: Accesslab (2003), OECD (2000), New Cronos Database and Goskomstat.

1. NUTS: francia betűszó a területi statisztikai egységek jelölésére.

2. standardizált szórás a foglalkoztatottak vagy a népesség számával súlyozva.

3 A standardizált szórás osztva az átlaggal, szorozva százzal.

A regionális különbségek növekedésének, fennmaradásának magyarországi okait számos tanulmány elemezte az utóbbi években. (Fazekas 2003, Nemes Nagy 2003, Nemes Nagy—Németh 2003, Hanh 2004) A tények azt mutatják, hogy az okok jórészt a munkaerőpiac keresleti oldalán keresendők. A rendszerváltási sokk időszakában végbement munkahelyrombolás után létrejövő új munkahelyek területi koncentrációja meghaladta a megszűnő álláshelyek területi koncentrációját. Az új munkahelyek elsősorban az ország urbanizált, viszonylag iskolázott népességgel és fejlett infrastruktúrával rendelkező középső és nyugati régióiban koncentrálódtak.²¹

A gazdasági aktivitás regionális különbségeinek tartós fennmaradása jelentős részben a különbségeket kiegyenlítő területi mobilitás hiányára, illetve azok elégtelen működésére vezethető vissza. A magas és az alacsony munkanélküliségű területek közötti bérkülönbségek nagysága hatással lehet a regionális különbségek csökkenésére, hiszen a költözéssel elérhető bérnyereség, illetve a megfelelő telephelyválasztással realizálható munkaerőköltség-megtakarítás a munkaerő és a tőke régiók közötti mozgását befolyásoló fontos tényezők közé tartozik. A Foglalkoztatási Hivatal Bértarifa-felvétele alapján közölt regionális bér- és kereseti adatok jelentős területi különbségeket mutatnak. Ezek az adatok azonban nem alkalmasak a mobilitással elérhető bér- és bérköltségnyereségek mérésére, mivel a munkavállalók személyes adottságaiból (nem, kor, iskolázottság), valamint az eltérő ágazati (vállalati, munkaköri) összetételből adódó kereseti különbségeket ki kell szűrni a regionális bérszintek összehasonlításakor.

A Bértarifa-felvétel adatai azt mutatják, hogy a rendszerváltást követően a magas és az alacsony munkanélküliségű területek között a fejlett piacgazdaságokhoz hasonló bérkülönbségek alakultak ki. (Köllő 2000) Az utóbbi években viszont az országon belüli regionális kereseti és bérköltségkülönbségek jelentősen mérséklődtek, és a településtípusok szerinti különbségek – Budapestet leszámítva – meg is szűntek. Köllő (2003) számításai szerint Budapestnek a nem megyeközponti kisvárosokkal szembeni nyers nettó kereseti előnye a versenyszférában a nem, az életkor, a beosztás, az ágazat és a vállalati méret eltéréseiből adódó hatások kiküszöbölése után 48,6 százalékról 22,8 százalékra csökkent 2000-ben. A regionális bérkülönbségek mobilitási hatásait vizsgálva a regionális termelékenységkülönbségek hatását is figyelembe kell vennünk. A vállalati termelékenységgel nem korrigált bérkülönbség ugyanis túlbecsüli az elmaradott régiókból a fejlett régiókba vándorló munkások által elér-

²¹ Az utóbbi időben publikált ökonometria elemzések azt mutatják, hogy ez a folyamat több átmeneti ország munkaerőpiacára jellemző. (ECA 2005)

hető bérnyereséget, ezért a regionális kereseti szinteket a vállalati termelékenységet azonosnak feltételezve célszerű összehasonlítani. A főváros–kisváros–bérkülönbségből az eltérő termelékenység hatását is kiszűrve a különbség már csak 14,9 százalék volt 2000-ben. (Köllő 2003)

A viszonylag alacsony regionális bér/bérköltség-különbségek arra utalnak, hogy vállalatok áttelepítésével elérhető bérköltség-megtakarítás, illetve a munkaerő migrációjával elérhető bérnövekedés elhanyagolható mértékű. Többek között ez is magyarázza a munkaerő-migráció és a vállalati relo-káció alacsony intenzitását Magyarországon és a többi átmeneti országban.²² Az alacsony bérű térségek több, a vállalatok sikeres működése szempontjából fontos tényező – az infrastruktúra fejlettsége, logisztikai feltételek, a munkaerő képzettsége – tekintetében hátrányos helyzetben vannak. Ugyanakkor a viszonylag magas bérű térségekben elérhető bérnyereség vonzó hatásánál kétségkívül erősebbek az elhelyezkedési, a lakhatási lehetőségekből, az életminőséget befolyásoló tényezőkből eredő hatások. (Kertesi 1997, Cseres—Gergely 2003)

Az urbanizált kistérségi központok és a környezetükben lévő települések munkanélküliségi rátái közötti jelentős különbségekből következik, hogy a falvakból a városokba irányuló ingázás növekedése csökkentheti a regionális különbségeket. A magyarországi közlekedési költségek és az ingázás összefüggésére vonatkozó becslések (Köllő 1997, 2002, Kertesi 2000, Bartus 2003) azonban azt mutatják, hogy az ingázási lehetőségeket nagymértékben korlátozzák a rezervációs bérekhez képest rendkívül magas közlekedési költségek. A falusi lakosság ingázási lehetőségének és az állásba kerülés valószínűségének összefüggésére vonatkozó elemzések szerint az ingázási lehetőségek kihasználása, különösen a férfiak esetében, nagymértékben függ az érintettek iskolai végzettségétől. Minél magasabb a munkát kereső ember iskolai végzettsége, annál nagyobb annak valószínűsége, hogy a napi ingázás költségeinek vállalásával el tud helyezkedni lakóhelyén kívül.

Fazekas (2003b) számításai azt mutatják, hogy az utóbbi években nem csökkent a vállalatok által foglalkoztatottak területi koncentrációja Magyarországon. Az 1993 és 2001 között a vállalati szférában megfigyelhető létszámbővülés döntő része a már eleve kedvező helyzetben lévő, viszonylag alacsony munkanélküliségű kistérségekben következett be. A munkaerőpiac regionális különbségeit növelte az a tény, hogy a kilencvenes években a létszámbővülés döntő részben a külföldi tulajdonú vállalatok csoportjában figyelhető meg. A külföldi tulajdonú vállalatok területi koncentrációja, a vállalatok telephely-választási magatartása viszont eltér a hazai vállalatok jellemzőitől. Az előbbieket tekintve a térség urbanizáltsága, az ipari tradíciók és a viszonylag képzett munkaerő mellett fontos a térség földrajzi helyzete, a nyugati határtól való távolság is. A külföldi tulajdonú vállalatok telephely-választási döntéseire nincsenek hatással a – csekély mértékű – regionális bérkülönbségek. Ezek a vállalatok a hazai tulajdonú vállalatoknál lényegesen magasabb termelékenységgel dolgoznak, így a magasabb bérek ellenére az egységnyi termékre jutó munkaerőköltségük alatta van a hazai vállalatok költségszintjének.

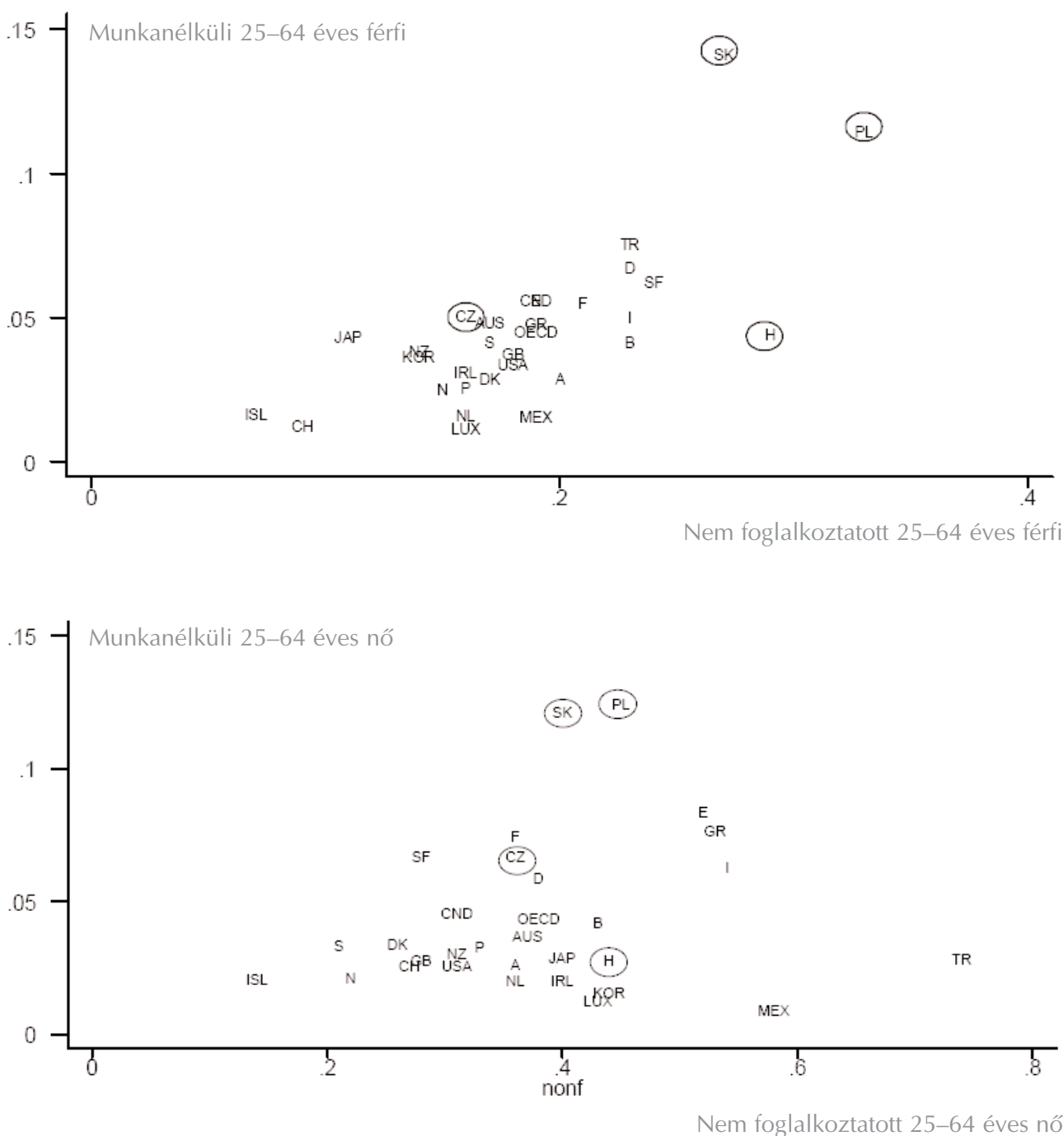
A fejlett régiókban koncentrálódó vállalatok magas termelékenysége részben éppen regionális hatásoknak (a fejlett üzleti infrastruktúrának, a képzett munkaerőnek, a kedvező logisztikai feltételeknek) köszönhető. Több empirikus tanulmány eredménye is azt mutatja, hogy Magyarországon is kimutathatók a vállalatok között pozitív, a külföldi tulajdonú vállalatok felől a hazai tulajdonú vállalatok felé irányuló regionális „spillover” azaz átgyűrűző hatások. (Schoors—Bartoldus 2002, Sguard 2001, Halpern—Muraközi 2005) A fejlett régiókban koncentrálódó külföldi tulajdonú vállalatok pozitív hatással vannak a környező hazai vállalkozások termelékenységére. Fazekas (2003b) számításai azt mutatják, hogy a feldolgozóiparban a fejlett és a fejletlen régiókban működő vállalatok termelékenysége közötti különbség folyamatosan növekszik, és ez az összefüggés igaz mind a hazai, mind a külföldi tulajdonú vállalatok csoportjában. Ez is magyarázata annak, hogy a hazai vállalatok a külföldi vállalatokhoz hasonlóan a képzett munkaerővel és viszonylag fejlett üzleti infrastruktúrával rendelkező urbanizált térségekben koncentrálódnak.

²² Fridmuc (2004) összehasonlítva a Cseh Köztársaság, Lengyelország, Magyarország, a Szlovák Köztársaság és Szlovénia belső migrációs folyamatait Olaszország, Spanyolország, Hollandia és Németország jellemzőivel azt találta, hogy az átmeneti országokban a migráció kevésbé képes csökkenteni a regionális különbségeket. Huber 2003, 2005, Ederveen és Bardsley (2004) elemzései azt mutatták, hogy az új EU-tagállamokban a belső migráció intenzitása gyenge kapcsolatban van a regionális munkanélküliségi ráták alakulásával.

Álláskeresési intenzitás

Az 1990-es évek közepe óta Magyarország különleges helyet foglal el az OECD-ben a foglalkoztatás és a munkanélküliség egymáshoz viszonyított mértéke alapján. Ezt a 3.2. ábra mutatja az OECD-tagországok 2002. évi adatai alapján. A nők esetében igaz, hogy a nem foglalkoztatottak teljes számához képest kevés a munkanélküli, de országunk helyzete nem tér el nagyon nagy mértékben a többi tagországtól. A férfiaknál azonban a nem foglalkoztatottak magas számához viszonyítva nagyon alacsony munkanélküliség alakult ki, fele akkora, mint amekkorára a nem foglalkoztatottak számaránya alapján – a két változó között az OECD-ben kialakult összefüggés érvényessége esetén – számíthatnánk. (A munkanélküliség 5,4% volt a várt 10,8%-os értékkel szemben).

3.2. ÁBRA
A NEM FOGLALKOZTATOTT ÉS A MUNKANÉLKÜLI EMBEREK ARÁNYA A 25–64 ÉVES
NÉPESSÉGBEN, 2002 (AZ OECD EMPLOYMENT OUTLOOK 2003 ALAPJÁN)



Az inaktivitás e különlegesen magas foka fokozatosan alakult ki: tíz évvel ezelőtt a munkakeresési intenzitás (a munkanélküliek aránya a teljes nem foglalkoztatott népességen belül) kétszer akkora volt mint manapság. A munkakeresési intenzitás a munkavállalási korúaknál nagyjából egyharmadról egyhatodra csökkent 1992 és 2001 között.

A trendek relatív értelemben hasonlóak voltak a férfiaknál és a nőknél: az előbbieknél közel fele keresett állást 1992-ben, de csak negyede 2001-ben, az utóbbiaknál pedig húszról tíz százalékra csökkent az arány. Abszolút értelemben azonban a férfiaknál 25, a nőknél mindössze 10 százalékpontos csökkenést figyelhettünk meg.

A változás komponenseire utal a 3.6. táblázat, amely a Munkaerő-felvétel 1993. és 2003. évi második negyedévi hullámainak adatait használja. Miközben a nem foglalkoztatottak számaránya alig, a munkanélküliség két úton is jelentősen csökkent. Egyrészt növekedett a munkavállalási korú nyugdíjasok, illetve a gyesen, a gyeden lévők száma; ezekben kategóriákban az álláskereső aránya mindig is nagyon alacsony volt. Másrészt csökkent a nyugdíjban, illetve gyermekgondozási segélyben nem részesülők aktivitása, 64%-ról 41,3%-ra a férfiaknál és 36,8%-ról 25,1%-ra a nőknél.

3.6. TÁBLÁZAT

NEM FOGLALKOZTATOTT ÉS A MUNKANÉLKÜLI EMBEREK A 25–54 ÉVESEK KÖZÖTT (%)

	Férfiak		Nők	
	1993	2003	1993	2003
Nem foglalkoztatottak	22,8	19,8	33,5	32,3
A nem foglalkoztatottak összetétele				
Nyugdíjas	34,0	44,0	29,8	29,4
Gyesen, gyeden, gyeten van	0,3	1,0	23,0	33,2
Egyéb	65,7	55,0	47,2	37,4
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0
Keresési intenzitás (munkanélküli %)				
Nyugdíjas	2,7	2,6	2,2	2,1
Gyesen, gyeden, gyeten van	—	6,2	2,9	1,0
Egyéb	64,0	41,3	36,8	25,1
Összesen	43,0	23,9	18,7	10,4
Munkanélküli ráta	10,9	5,6	8,6	4,9

Munkaerőfelvételek, 1993, 2001 április–június. Státuszok az ILO–OECD-definíció szerint.

A megfigyelt tendenciákból fontos következtetések vonhatók le a magyarországi munkaerő-piaci kulcsmutatók értelmezésére nézve. A munkanélküliség 1993 utáni csökkenése szinte teljes egészében annak köszönhető, hogy csökkent a munkában nem álló népesség álláskeresői aktivitása, miközben a foglalkoztatás alig növekedett. Ez a férfiakra és a nőkre egyaránt érvényes, ám míg a nők keresési intenzitása az OECD-re jellemző (széles) szóródási tartományon belül maradt, a férfiaké olyan szintre süllyedt, amilyenre nincs más példa az OECD-t alkotó gazdag országok gyakorlatában. Nyilvánvaló, hogy ezt öncsalás lenne sikerként elkönyvelni – hogy kudarcnak tekintendő-e, az alapvetően attól függ, milyen szerepet játszik az álláskereső a munka nélkül lévő emberek elhelyezkedésének előmozdításában.

A munkanélküliség és az inaktivitás közötti különbségtétel mindig is vitatott kérdés volt a munka-gazdaságtanban. Vélelmezhetően valamiféle keresés elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy állást találjunk, továbbá az is igaz, hogy a keresés pozitív externális hatásként információt szolgáltat azok számára is, akik maguk nem járják a gyárakat és nem böngészik az apróhirdetéseket. Ilyen értelemben a keresés egyénileg és társadalmilag is hasznos. Ugyanakkor gyakran a passzív keresés is eredményre vezet, ami kétséges teszi a munkanélküliek és az inaktívak közötti megkülönböztetés jogosságát.

Úgy tűnik, hogy Magyarországon komoly érvek szólnak a második értelmezés mellett. Micklewright és Nagy (1999) illetve Köllő (2001) azt találták (1997. évi adatok alapján), hogy nem különbözik érdemben az aktívan állást kereső, illetve a csupán „dolgozni akaró” férfiak elhelyezkedési esélye. Ugyanakkor a nőknél az állást keresők nagyobb arányban helyezkednek el, mint a munkát nem

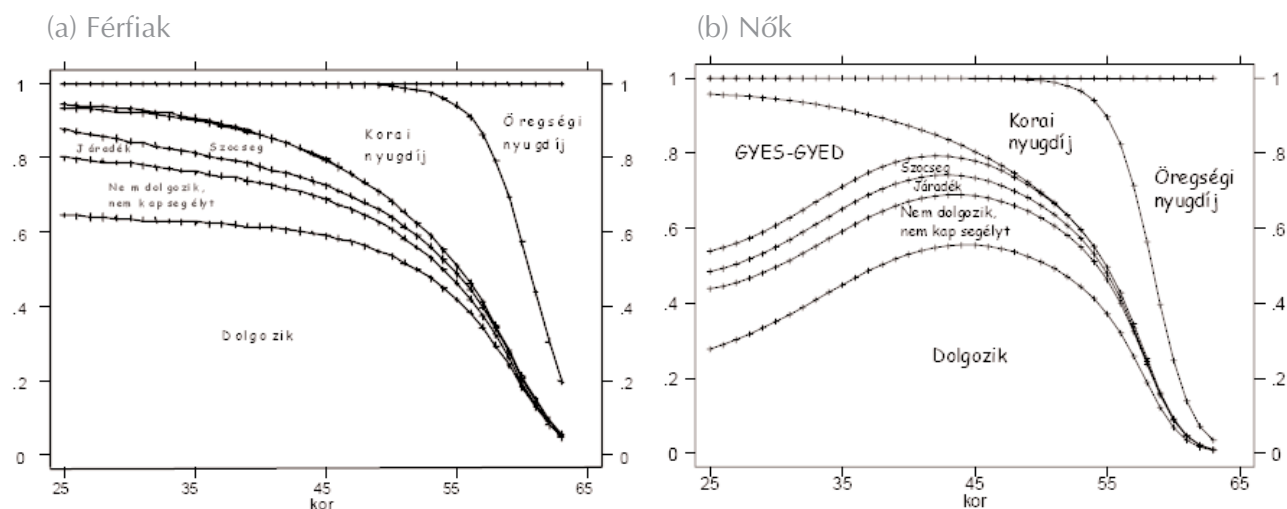
keresők. Magyarázatot egyik tanulmány sem adott, sőt még az sem világos, vajon az eredmények a keresés nagyon alacsony vagy nagyon magas hozamára utalnak-e. Az utóbbi eset akkor állhat fenn, ha a jelenség oka, hogy a két negyedéves megkérdezés között megkezdett (ezért a negyedéves Munkaerő-felvételekben meg nem figyelt) álláskeresés gyorsan sikerre vezet. Elképzelhető, hogy a szezonális elbocsátásoknak éppen a férfiak esetében magas aránya áll a háttérben: az ideiglenes elbocsátottak többsége nem keres munkát, ennek ellenére is munkába áll a hosszabb-rövidebb kényszerszabadság leteltével. Hasonló hatással járhatnak a szezonális be nem jelentett munkák is.

Míg a munkát keresők és az azt nem keresők közti megkülönböztetés a dolgozni akarók körén belül nem tűnik termékenynek az idézett kutatási eredmények alapján, addig a dolgozni nem akarók számának csökkenése mindenképpen intő jel: a 25–49 évesek körében a dolgozni akarók és/vagy munkát keresők aránya 1992-ben 58% volt, az arány 49%-ra csökkent 1995-re, majd tovább süllyedve 40% körüli szinten stabilizálódott (40% volt 1998-ban, 42% 2001-ben, és 39% 2003-ban).

A fenti folyamat lenyomata világosan megfigyelhető a jóléti rendszer szerkezetének változásában is: a munkanélküli emberek segélyezése visszaszorult, és ma a korai nyugdíjazás, illetve a gyes, a gyed, a gyet sokszorosan nagyobb szerepet játszik a nem dolgozók megélhetésének biztosításában mint a munkanélküli ellátások (a nőknél mindvégig, a férfiaknál 35 éves kor felett). A 3.3. ábra a 2003. végi állapotot mutatja a legfeljebb nyolc osztályt végzettek – a legerősebben érintett csoport – esetében, életkor szerint. (Az ábrák úgy készültek, hogy multinomiális logit modellel megbecsültük az egyes státuszokba tartozás valószínűségének összefüggését az életkorral és annak négyzetével. A gyes vagy a nyugdíj mellett dolgozók a foglalkoztatottak között szerepelnek).

3.3. ÁBRA

A LEGFELJEBB NYOLC OSZTÁLYT VÉGZETT 25–64 ÉVES NÉPESSÉG MEGOSZLÁSA MUNKAERŐ-PIACI ILLETVE TRANSZFERSTÁTUSZ SZERINT 2003. NEGYEDIK NEGYEDÉVÉBEN



Az újabb kutatás (Cseres—Gergely 2005) szerint a korai nyugdíjba vonulás az ezredforduló táján már nem tapadt olyan szorosan a munkaerő-piaci esélyekhez, mint a rendszerváltás éveiben, ám ez a megfigyelés viszonylag kis számú megfigyelésen (a Háztartási Költségvetési Felvételből épített paneleken) nyugszik. Annak megállapításához sem állnak rendelkezésre adatok, hogy változott-e az utóbbi években a gyes, a gyed, a gyet hosszának összefüggése a foglalkoztatási esélyekkel. (Az 1993–2003-as időszak egészében szoros összefüggés mutatkozott a Munkaerő-felvétel adatai alapján, amint arra még kitérünk, az esetszámok azonban nem teszik lehetővé az évenkénti elemzést).

Általánosságban, igen keveset tudunk arról, milyen szerepet játszott (játszik) a jóléti rendszer a munkavállalási korú inaktivitás különlegesen magas mértékének előidézésében. Aggasztónak tartjuk, hogy a nyugdíjazással, illetve a gyessel kapcsolatos adatokat gyűjtő intézmények nem végeznek munkaerő-piaci kérdésekkel foglalkozó elemzéseket, ugyanakkor – adatvédelmi szempontokra hivatkozva – elzárkóznak az anonimizált egyéni adatok kutatási célra való átadásától is. Ameddig ez így lesz, addig csak a kis mintákon folytatott tudományos kutatás tud – bár hasznos, de a megalapozott döntéshozatalhoz közvetlenül fel nem használható – eredményekkel szolgálni.

Hivatkozások

- Cazes, Sandrine—Alena Nesperova (2003): *Labour Markets in Transition: Balancing Flexibility and Security in Central and Eastern Europe*, Geneva.
- Carbonaro, William (2002): *Cross-national Differences in the Skills-Earnings Relationship: The Role of Skill Demands and Labor Market Institutions*, Department of Sociology, University of Notre Dam, November, mimeo, Notre Dam IN.
- Cseres-Gergely Zs. (2003): *The effects of Economic Incentives on Residential Mobility and Migration, 1990–1999*. *Economics and Society*.
- Cseres-Gergely Zsombor (2005): *Inaktív középkorú emberek és háztartások: ösztönzők és korlátok, készült a Pénzügyminisztérium Stratégiai Elemző Önálló Osztályának megbízásából*, Budapest, kézirat.
- Danny, Kevin—Colm, Harmon—Vincent O’Sullivan (2004): *Education, Earnings and Skills: A Multi-Country Comparison*, The Institute for Fiscal Studies, WP04/08, Dublin.
- Ederveen, S.—Bardsley N. (2003): *The Influence of Wages and Unemployment Differentials on Labor Mobility in the EU*. In: AccessLab, Report on Workpackage 3, Analysing and Modelling Inter-regional Migration. Vienna: Austrian Institute for Economic Research.
- Fazekas, K. (2003): *Regionális különbségek a munkaerőpiacon*. In: *Magyarországi munkaerőpiac 2003*. (Szerk.: Laky T.) Foglalkoztatási Hivatal – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest.
- Fridmuc, J. (2004): *Migration and Regional Adjustment to Asymmetric Shocks in Transition Economies*. CEPR Discussion Paper No. 3798.
- Global (2002): *Global Competitiveness Report*, The World Bank, Washington DC, USA.
- Hahn Csaba (2004) *A térségi fejlődést befolyásoló tényezők Magyarországon*. *Területi Statisztika*. 2004 november.
- Halpern László—Koren Miklós—Kőrösi Gábor—Vincze János (2004): *A minimálbér költségvetési hatásai*, *Közgazdasági Szemle*, 51 (4), 325–345.
- Halpern, L.—Muraközi, B (2005): *Does Distance Matter in Spillover?* CEPR Discussion Paper No. 4857.
- Huber, P. (2003): *Quantity Adjustments in Candidate Countries Regional Labour Markets*, WIFO, processed.
- Huber, P. (2005): *Inter-regional Mobility in the Accession Countries A Comparison to EU-15 Member States* WIFO Working Papers. No. 249.
- Kertesi Gábor (2005): *Roma foglalkoztatás az ezredfordulón. A rendszerváltás maradandó sokkja*. *Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek*. BWP 2005/4. Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
- Kertesi G.—Köllő, J. (1998): *Regionális munkanélküliség és bérek az átmenet éveiben*. *Közgazdasági Szemle*. 6. sz.
- Kertesi, Gábor—János Köllő (2003b): *Fighting Low Equilibria by doubling the Minimum Wage – Hungary’s Experiment*, IZA Discussion Paper No. 970, Bonn.
- Kézdi, G.—Horváth, H.—Hudomiet, P. (2004): *Munkaerő-piaci folyamatok, 2000–2003*. In: Kolosi T.—Tóth, I. Gy.—Vukovich, Gy. (szerk.) *Társadalmi Riport 2004*. TÁRKI, Budapest.
- Köllő, János (2001): *The patterns of non-employment in Hungary’s least Developed Regions*, Budapest Working Papers on the Labour Market 2001/1.

- Kőrösi Gábor (2000): A vállalatok munkaerőkereslete, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2000/3.
- Kőrösi, Gábor (2002): Labour Adjustment and Efficiency in Hungary, Budapest Working Papers on the Labour Market 2002/4.
- Kőrösi Gábor (2005): A versenyszféra munkaerőpiaca, MTA KTI, Budapest.
- Micklewright, John—Gyula Nagy (1999): The Informational Value of Job Search Data and the Dynamics of Search Behaviour – Evidence from Hungary, Budapest Working Papers on the Labour Market 1999/1.
- Nemes Nagy, J. (2003): A fekvés és az iskolázottság hatása a területi egyenlőtlenségekre Magyarországon. In: Cseres Gergely, Zs.—Fazekas, K. (szerk) Munkaerő-piaci Tükör 2003. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont. Budapest.
- Nemes Nagy, J.—Németh N. (2003): A „hely” és a „fej”. A regionális tagoltság tényezői az ezredforduló Magyarországon. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, BWP 2003/7.
- Nickell, Stephen—Brian Bell (1996): Would Cutting Payroll Taxes on the Unskilled has a Significant Impact on Unemployment?, CEPR Discussion Paper NO. 276, February
- OECD (2000): – Employment Outlook. Paris.
- Römisch, R. (2003): “Taxation and Enlargement: The Impact on the New Members”, in S. Richter, ed., The Accession Treaty and Consequences for New EU Members, Vienna Institute for International Economic Studies 18.
- Schoors, K.—van der Tol, Bartoldus (2002): Foreign Direct Investment Spillovers within and between Sectors. Evidence from Hungarian Data. Ghent University Working Paper. 2002/157.
- Sgard, J. (2001): Direct Foreign Investments and Productivity Growth in Hungarian Firms, 1992–1999. CEPII Working Papers. No. 19.
- Tarjáni, Hajnalka (2004): Estimating the Impact of SBTC on Demand Elasticities, MNB Working Paper 2004/3.
- WB2 (2003): Doing Business Database, The World Bank, Washington DC.
- WB (2004): Enhancing Job Opportunities in Transition Economies of Europe and Central Asia, Human Development Sector Unit Europe and Central Asia Region, The World Bank, Washington DC, November.

II. fejezet:

A SZAKPOLITIKÁK VIZSGÁLATA

4. Aktív és preventív intézkedések a munkanélküliek és az inaktívak számára

Az Egységes Foglalkoztatási Stratégia és a Wim Kok-jelentés által megfogalmazott egyik legfontosabb cél a foglalkoztatási szint emelése. A magyarországi foglalkoztatáspolitikai fontos középtávú prioritásként fogalmazódik meg, hogy a munkaerő-kínálat oldaláról a foglalkoztatás bővítését a munkanélküli emberek és a munkaerőpiacról kiszorult, inaktív népesség munkaerőpiacra való visszatérésének lehetővé tételével és a munkanélküliség tartóssá válásának megelőzésével kell elősegíteni.

Az alfejezet azokat az intézkedéseket illetve lépéseket elemzi, amelyek a munkaerő-piaci politikák úgynevezett aktiválását (activation of labour market policies) szolgálják. A célkitűzések szerint a munkaerőpiac-politikák aktív módon segítik elő a munkaerő-állományon kívüli emberek munkaerőpiacra lépését, a munkanélküliek munkaerőpiacról történő kiszorulásának megelőzését, valamint a munkanélküliek minél gyorsabb állásba lépését.

A vizsgálódás a munkaerő-piaci eredményességi mutatók alakulásából indul ki. A célkitűzések teljesülésének vizsgálatakor és az értékeléskor ugyanakkor nagy hangsúlyt kell helyoznünk az ÁFSZ tevékenységének, valamint e tevékenység eredményességének elemzésére. Ennek legfőbb oka, hogy (amint azt az NFT is világosan kimondja) a munkaerő-piaci politikák legfontosabb végrehajtó intézménye az ÁFSZ. Részletesebben e célok a HEFOP 1. intézkedésének (Aktív munkaerő-piaci politikák támogatása) két alpontjában jelennek meg (1.1 A munkanélküliség megelőzése és kezelése – Munkanélküli és inaktív személyek; 1.2 Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése – Állami Foglalkoztatási Szolgálat, Munkaügyi Központok). Az első alpont nyilvánvalóan akkor teljesíthető eredményesen, ha a második alpont is megvalósul. Ugyanakkor az inaktív személyekkel kapcsolatos politikák tekintetében az ÁFSZ tevékenységének vizsgálata nem elégséges, hiszen e területen egyéb kormányzati intézmények – mint szabályozó és végrehajtó szervek – is jelen vannak.

Amint ezt a Közös Foglalkoztatási Jelentés (2004–2005) Magyarországgal foglalkozó fejezete is kimondja, a munkaerőpiacra továbbra is az alacsony foglalkoztatási szint, a magas inaktivitás és az EU-énál alacsonyabb (ILO, OECD) munkanélküliségi ráta jellemző – miközben a magyarországi gazdaság a GDP változásában mérve az EU átlagánál gyorsabban és lényegében tartósan növekszik.

Ezen kívül 2001 és 2004 között nőtt az ILO, OECD munkanélküliségi ráta – 5,7%-ról (2001) 6,1%-ra (2004) (a KSH Munkaerő-felmérés idősorai). 2002-ről 2003-ra emelkedett a regisztrált munkanélküliek átlagos száma (344 715 főről, 357 212 főre), s 2004-ben további gyarapodás figyelhető meg (375 950 főre). 2000 és 2004 között csaknem harminc százalékkal (26 044 főről 33 764 főre) nőtt a regisztrált pályakezdő munkanélküliek éves átlagos állománya. A regisztrált diplomás pályakezdő munkanélküliek száma még 2004-ben sem jelentős (3964 fő), azonban gyorsan növekszik: 2000 és 2004 között csaknem két és félszeres emelkedés figyelhető meg (FH, statisztikai idősorok), a regisztrált munkanélküli emberek tartós munkanélküliségi rátája a fiatalok körében érzékelhetően nőtt (a 2001-ben mért 18,4%-ról, 2003-ban 21,3%-ra), az idősebbek körében stagnált (Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv 2004, Függelék).

A vizsgált időszakban az aktív és a passzív eszközökre fordított kiadások a GDP százalékában mérve nem változtak (2000-ben 0,85%, 2003-ban 0,86%), ugyanez a mutató a passzív intézkedések esetében csökkenést mutat (2000-ben 0,47, 2003-ban 0,36%). A munkaerő-piaci politikák aktiválásának mutatói közül az aktív intézkedésekre fordított erőforrások a rendelkezésünkre álló adatok alapján – 2000 és 2002 között – emelkednek (2000-ben 0,39, 2001-ben 0,48, 2002-ben 0,52%), majd

2003-ban a 2001-es szintre esnek vissza. A regisztrált munkanélküliek aktiválási rátája ugyanebben az időszakban csökken (2001: 22,1, 2002: 19,4, 2003: 18,5 százalék). A megelőzés indikátorának értéke 2003-ban a fiatalok esetében 21,4, a nem fiatalok esetében 20,4%-ot tett ki (Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv 2004, Függelék).

Az aktív intézkedésben részt vevők követése révén az aktív programok eredményességének értékelésre szolgáló indikátorok (11. kulcsindikátor) alapján az adott aktív programok eredményessége nehezen ítéltető meg. Ennek három oka van. Egyrészt az indikátorok csak a programok esetleges rövid távú hatásait képesek mérni (a követés időpontja a program befejezését követő harmadik hónap). Másrészt a képzési program kivételével a kérdés arra vonatkozik, hogy a programban részt vevő személy a kérdezés időpontjában állásban van-e annál a munkáltatónál, amelyik a program keretében foglalkoztatta, s így a programból kilépők foglalkoztatásának alsó határára kapunk becslést (véltőleg vannak olyan volt résztvevők is, akik más munkáltatónál vannak állásban). Harmadrészt a közölt adatok olyan nyers arányszámok, amik a követéses kérdőívet visszaküldők közül az állásban lévők arányát mutatják; a jelentős vissza nem küldési arány miatt azonban a visszaküldők nem feltétlenül reprezentálják jól a programban részt vevőket (potenciálisan úgynevezett szelekciós torzítás van jelen). Célszerű volna megfontolni az indikátorok átalakítását, a visszaküldési arány javítását és/vagy ökonometriai technikák alkalmazásával a szelekciós torzítás mérséklését. (Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv 2004, Függelék, 1. melléklet, Indikátorok).

A viszonylag újabb intézkedések (álláskeresőt ösztönző juttatás, keresetpótló juttatás, alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatás, távmunkahelyprogram stb.) hatásairól nem rendelkezünk információkkal, részben mert nem készültek hatásvizsgálatok, részben mert hatásaik még nem is ítéltetőek meg.²³

Már az NFT is megállapítja, hogy az ÁFSZ a potenciális kliensek jelentős részét nem képes elérni, illetve hogy a járadékkimerítés után az elért népességgel is meglazul a kapcsolat. Ezzel a kérdéssel valamint az ügyfelekkel való kapcsolattartással a II. 18. pontban foglalkozunk részletesebben.

A FI (Európai stratégia a teljes foglalkoztatásért és a jobb munkahelyekért mindenki számára, 2004) a legfontosabb gyakorlati foglalkoztatáspolitikai, az ÁFSZ tevékenységéhez kapcsolódó célokat röviden a következőképpen foglalja össze:

„A tagállamok:

- a) Biztosítják, hogy a munkanélküliség korai szakaszában minden álláskereső segítséget kapjon az egyéni szükségletek felmérése, tanácsadási szolgáltatások, álláskeresői támogatás és személyre szabott cselekvési terv formájában;
- b) Az egyéni szükségletek felmérése alapján hatékony és eredményes szolgáltatásokat kínálnak az álláskeresőknél, foglalkoztathatóságuk és beilleszkedési esélyeik javítása érdekében, különös figyelmet fordítva azokra az emberekre, akik a legnagyobb nehézségekkel néznek szembe a munkaerőpiacon;

A tagállamoknak:

- valamennyi munkanélküli embernek fel kell ajánlaniuk egy újrakezdési lehetőséget – képzés, átképzés, munkatapasztalat-szerzés, munkalehetőség vagy egyéb, a foglalkoztathatóság javítását szolgáló eszköz formájában, és ahol szükséges, ott folyamatos álláskeresői segítséggel kiegészítve – mielőtt a munkanélküliség időtartama elérné a pályakezdekők esetében a 6 hónapot, illetve egyéb esetekben a 12 hónapot;
 - biztosítaniuk kell, hogy 2010-re a tartósan munkanélküliek 25%-a részt vegyen valamilyen aktív intézkedésben képzés, átképzés, munkatapasztalat-szerzés vagy egyéb, a foglalkoztathatóság javítását szolgáló eszköz formájában, a három e tekintetben legfejlettebb tagállam átlagának elérése érdekében.
- c) Korszerűsítik és megerősítik a munkaerő-piaci szervezeteket, elsősorban az állami foglalkoztatási szolgálatot;
 - d) Biztosítják a munkaerő-piaci programok hatásosságának és hatékonyságának rendszeres értékelését és ennek megfelelő felülvizsgálatát.”

²³ E programok esetében is léteznek publikált adatok (lásd például a Foglalkoztatáspolitikai közös értékelés követő jelentéseit), ezek azonban ugyancsak korlátozottan alkalmasak arra, hogy az egyes programok hatékonyságáról információkat szolgáltatassanak.

Mint a fent közölt munkaerő-piaci mutatókból is kikövetkeztethető, a célkitűzések teljesítése igen nagy erőfeszítéseket igényel. Az ezekhez szükséges személyi, intézményi, technikai és infrastrukturális feltételek egy része egyelőre hiányzik. Ugyanakkor az a), a b), a c) pontban megjelölt cél elérése érdekében számos lépés történt, s ezek biztosíthatják a célkitűzések részleges teljesülését.

A vizsgált időszakban jelentős elmozdulás következett be az ÁFSZ tevékenységében – egyszerű segélyadminisztráló és elosztó szervezetből egyre inkább szolgáltató szervezetté vált. Jelentős erőfeszítések történtek a szolgáltatások diverzifikálása érdekében is. Hasonlóképpen fontos fejlemény a személyre szabott, illetve a különböző célcsoportok speciális sajátosságaira koncentráló (például az úgynevezett munkaerő-piaci programok²⁴, illetve legújabban a HEFOP 1.1. keretében folyó²⁵) programok beindulása, illetve kiterjedése. Lépések történtek az EURES hálózatba történő bekapcsolódásra, valamint a migráns munkavállalóknak adandó szociális biztonságból adódó feladatok ellátására.

Ugyancsak fontos fejlemény, hogy jelentős uniós erőforrások felhasználásával 2002 óta (előbb a PHARE program, majd a HEFOP 1.2. intézkedés keretében) folyik az ÁFSZ fejlesztése, és 2006-ig a finanszírozás feltételei is biztosítottak. A fejlesztés egyrészt a kirendeltségek egy részének (az időszak végére 60 kirendeltségnek a) modernizálását célozza, aminek eredményeképpen igen korszerű, a megfelelő információs technológiával felszerelt kirendeltségek jönnek létre. A program másrészt lényegesen javíthatja az ÁFSZ belső működési hatékonyságát (emberierőforrás-menedzsment, ezen belül minőségbiztosítás, munkatársak képzése és továbbképzése, képzettebb munkatársak felvétele), valamint a működés információs feltételeit (profilig, tervezés, előrejelzés, helyi munkaerő-piaci információk összegyűjtése és terjesztése a partnerek informálásának növelése érdekében, programok hatékonyságának rendszeres értékelése – a monitoring rendszer továbbfejlesztése), s ezáltal növelheti a potenciálisan elérhető munkavállalók és munkáltatók számát, csökkentheti a potenciális munkáltatók és munkavállalók egymásra találásának időtartamát, ami mérsékelheti mind a munkanélküliségi rátát, mind pedig a betöltetlen álláshelyek számát.

A program végrehajtása az eredeti célkitűzéseknek megfelelően folyik. Jelenleg a részfeladatok nagy része még előkészítési szakaszban van, úgyhogy érdemi értékelésre nincs módunk,²⁶ kétségtelen azonban, hogy a munka az FI és a HEFOP által megjelölt irányban halad, s jelenleg a következő fontosabb tevékenységeket fogja át:

- Az ÁFSZ munkatársainak képzése és továbbképzése, ezen belül az információs és a kommunikációs technológiák alkalmazásával kapcsolatos képzésük;
- A helyi és a regionális munkaerő-keresletről és munkaerő-kínálatról tájékoztató információs rendszer kifejlesztése;
- Önkiszolgáló számítógépes információs rendszer létrehozása a munkaügyi központokban, a kirendeltségeken;
- A munkaerő-kereslet és a munkaerő-kínálat változásait előrejelző rendszerek kialakítása;
- A képzési keresletről és kínálatról tájékoztató információs rendszer kialakítása;
- Minőségbiztosítási rendszer kidolgozása az ÁFSZ által indított képzési programokhoz és szolgáltatásokhoz.

A fenti fejlesztési program, illetve az ÁFSZ-en belül a programon kívül folyó egyéb fejlesztések szükségesek, de nem elégségesek az FI fentebb megfogalmazott céljainak teljesüléséhez. Számos

²⁴ Például Vas megyében a Körmend, Szentgotthárd és Vasvár térségét érintő munkaerő-piaci válságkezelő program, a Roma foglalkoztatási program, vagy Nógrád megyében a Civil szervezők Nógrád megyében program, az Idegenforgalmi ügyintéző-hálózat program, a Térségfejlesztési foglalkoztatási menedzser program, a Roma foglalkoztatásszervező program.

²⁵ Például A munkanélküliség megelőzése és kezelése Somogy megyében program, A munkanélküliség megelőzése és kezelése Fejér megyében program stb.

²⁶ Ezért nem nagyon gyümölcsöző a program előírt teljesítményindikátorainak értékelése, amelyek ráadásul jelenlegi formájukban eléggé problematikusak. Például a havonta bejelentett új álláshelyek száma nevű mutató az utóbbi háromnegyed évre áll rendelkezésre, aktuális értéke még a referencia-időpontban (2002) mért, meghaladni kívánt értéktől is elmarad (HEFOP 1.2. Előrehaladási Jelentések). E mutató számos – az ÁFSZ tevékenységétől független – tényező hatását is tükrözheti, ezért kérdéses, hogy önmagában mennyire alkalmas arra, hogy megfigyelt változása alapján e tevékenység javulására vagy romlására következtessünk. Továbbá nem világos, hogy egy még be sem fejezett modernizációs programtól miként várhatnánk érzékelhető munkaerő-piaci hatásokat.

egyéb feltételnek is teljesülnie kellene ahhoz, hogy az ÁFSZ a munkaerő-piaci politikák legfontosabb végrehajtó intézménye lehessen, s hogy egyúttal a hozzá kapcsolódó munkaerő-piaci szervezet belső és külső hatékonysága is javuljon.

Mindenekelőtt lényeges változások szükségesek a munkaerő-piaci politikák intézményrendszerében, az intézményközi koordinációban valamint a gyakorlati foglalkoztatáspolitikát végrehajtó szervezet integrált és egységes szervezatként történő működtetésében.

Közismert, hogy a munkaerő-piaci politikák intézményrendszere Magyarországon – más országokhoz hasonlóan – szétaggolt, továbbá az intézményközi koordináció terén is bőven van mód további fejlődésre.

A szétaggoltág egyik fontos oka, hogy 1992 óta az önkormányzatok segítyezik a munkanélküli járadékot kimerítő embereket (1994 óta az ellátásban részesülők többsége már ebben a csoportban található), továbbá hogy főként az önkormányzatok szervezik a közhasznú munkavégzést, beleértve a résztvevők kiválasztását is. Az önkormányzatok hatókörébe kerülő tartósan munkanélküli emberek jelentős részének megszakad vagy meglazul a kapcsolata az ÁFSZ-szel. Az önkormányzatok ilyen mértékű szerepvállalása nem javítja az egységes munkaerő-piaci politikák végrehajtását és az ellátás színvonalát. A több mint 3000 önkormányzat jelentős része nem rendelkezik a politikák eredményes végrehajtásához szükséges személyi és tárgyi feltételekkel.

A munkaerő-piaci politikákkal kapcsolatos feladatok több minisztérium illetékességi körébe tartoznak, s ezért a tevékenységek hatékonyságának további javítása az eddiginél szorosabb minisztériumközi koordinációt követelne meg.

A munkaerő-piaci politikák hatékonyságának javítását, illetve a különböző szervezetekhez (minisztériumokhoz, önkormányzatokhoz) tartozó feladatok szétaggoltágából adódó hátrányok csökkentését szolgálhatná, ha a kormányzat lépéseket tenne a különféle, a munkaerő-piaci politikákat gyakorlatban megvalósító intézmények integrált rendszerben történő működtetésére. Ilyen rendszer működik (részben még kísérleti jelleggel) például Finnországban és Hollandiában. A két országban az ÁFSZ és az önkormányzatok együttműködésének eredményeképpen új, integrált szolgáltató kirendeltségek jöttek létre, amelyekben az ÁSZF-hez és az önkormányzatokhoz telepített szolgáltatások egyaránt igénybe vehetők, az ÁFSZ és az önkormányzatok által adott jövedelmek ugyancsak egy helyen regisztrálhatók és követhetők nyomon. A kezdeti tapasztalatok arra utalnak, hogy az ügyintézésel kapcsolatos idő rövidült, ami növelte az ügyfelek elégedettségét, továbbá a az ügyfelek ellenőrzésének feltételei is javultak, remény van továbbá a különböző forrásokból származó jövedelemtranszferek esetleges ellenőrző hatásainak megfigyelésére is. Egy ilyen kezdeményezés továbbá középtávon elmozdulást jelenthetne az elérhető ügyfélkör kiszélesítése irányában.

A munkaerő-piaci politikák hatékonyabbá tételének ugyancsak fontos feltétele az előrejelző, értékelő, elemző munka fejlesztése. A HEFOP 1.2. program lényeges javulást hozhat ebben a tekintetben is, ugyanis egyrészt előirányozza az előrejelző, értékelő funkcióknak az ÁFSZ-hez történő telepítését, másrészt részben biztosítja a fejlesztéshez szükséges erőforrásokat. További erőfeszítések szükségesek ahhoz, hogy a fejlesztési tevékenységre fordított erőforrások hatékonyan hasznosuljanak. A programban ugyan szerepel egy „stratégiai (statisztikai) adatbázis” létrehozása, ami várhatóan a jövő év végére valósul meg, de úgy tűnik, hogy ez az adatbázis kizárólag munkaerő-piaci prognózisok készítését támogatná. Ugyanakkor hiányzik egy olyan egységes adatbázis kialakítására vonatkozó követelmény, amely lehetővé tenné a különböző (elsősorban jövedelemtranszferekkel kapcsolatos) intézkedések, illetve aktuális gyakorlatok munkakeresletre és -kínálatra gyakorolt hatásának elemzését (például nyugdíj, gyes, adórendszer stb.). Javasoljuk a meglévő adminisztratív, államigazgatási adatbázisok összegyűjtését, a különböző adatbázisok információinak egyéni szintű összekapcsolását, valamint az adatbázisok elemzéséhez szükséges egyéb feltételek (például az ÁFSZ személyi állományának megfelelő szakértelemmel rendelkező munkatársak alkalmazása révén történő megerősítése) teljesítésének megkezdését. Ez nyilvánvalóan önmagában is bonyolult, idő- és pénz-igényes feladat, enélkül azonban az ÁFSZ egyik alapvető funkciójának (az aktuális munkaerő-piaci intézkedések hatásának értékelése) nem tud kellő színvonalon eleget tenni.

5. Munkahelyteremtési támogatások

Ebben a részben a munkahely-teremtő, illetve a munkahelyteremtést és -megőrzést ösztönző programokat és intézkedéseket tekintjük át.

Közvetlen munkahely-teremtő programok és intézkedések

KÖZHASZNÚ MUNKA

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

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

A települési önkormányzatok által évente egyszer-kétszer szervezett, alapvetően kommunális (közterület-takarítási, ároktisztítási stb.) munkák mellett kissé kiszélesedett az ebben a formában még végezhető munkák köre, elsősorban a szociális gondozás feladataira. 2000-ben – főként a helyi önkormányzatok jó részének erősen behatárolt anyagi lehetőségeit és ugyanakkor a legkisebb településeken is sokasodó kötelezettségeit érzékelve – az FLT módosításával (az 1999. évi CXXII. törvény alapján, 2000. február 1-jei hatállyal) lehetővé vált, hogy – a munkáltatók és a munkavállalók bérek alapján fizetendő szolidaritási járulékából képződő Munkaerő-piaci Alapból (MPA) támogatva – az önkormányzatok közhasznú munkát végző dolgozókat alkalmazzanak „a lakosságot, illetve a települést érintő feladat ellátására”. Így az alkalmi kommunális munkákat végző munkanélküli emberek tízezrei mellett néhány százan tartós munkalehetőséget kaptak a helyi önkormányzatoknál anélkül, hogy a kimutatásokban növelnék az államigazgatásban dolgozók létszámát.

2002-ben a foglalkoztatáspolitikai igyekezett kedvezőbbé tenni az önkormányzatoknak a közhasznú munkaalkalmak bővítését 45 éven felüliek és romák alkalmazása esetén: az MPA a foglalkoztatás közvetlen költségeinek 90 százalékát vállalta át a szokásos 70% helyett. Továbbá, a támogatás időtartama egy évről másfél évre, 50 éven felüliek esetében pedig két évre nőtt, ha a munkanélküli embert közhasznú munkaként egészségügyi-szociális, művelődési-közoktatási vagy környezetvédelmi területen foglalkoztatják (2002. évi LIII. törvény, 1991. évi IV. törvény, valamint a 6/1996. (VII. 16.) MüM-rendelet módosítása; hatályos 2003. október 15-től).

KÖZMUNKA

A kormányzat évek óta meghirdeti a közmunkaprogramot, azzal a céllal, hogy a közösség számára fontos teendőket – árvízvédelem, erdőtelepítés, környezetvédelem stb. – elvégezve egyúttal munkanélküli embereknek teremtsenek munka- (és kereseti) lehetőséget. A programok költségeinek egyik forrása az állami költségvetés, a másik az MPA. 1999 óta a költségvetés több mint 10, az MPA csaknem 2 milliárd forintot adott a közmunkaprogramokhoz. Esetenként (árvízvédelem) a területfejlesztési szervezetek is támogatást adtak.

Közmunkákban évente 4-5 ezer ember (2002-ben kivételesen sok: 12,5 ezer személy) vett részt, nagyjából fele részben munkanélküliek, jelentős arányban romák. A közmunkákra a költségvetés

évente változó összegeket szánt: 1999–2000-ben 2-2, 2001-ben 3, 2002-ben 2,6, 2003-ban pedig 1 milliárd forintot.

MUNKAHELY KEZDŐ DIPLOMÁSOKNAK

2003-ban a pályakezdők között kismértékben, de váratlanul megnőtt létszámú, regisztrált munkanélküliként jelentkező diplomások elhelyezésére a MEH és az FMM ötven gyakornoki állást teremtett a közigazgatásban. A Diplomás pályakezdőket a közigazgatásba címmel a központi képzési programok között indított akcióra 111,6 millió forintot fordítottak az MPA-ból, fedezve az ötven 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.

Munkahelyteremtést és -megtartást ösztönző programok és intézkedések

MUNKAHELY-TEREMTŐ BERUHÁZÁSOK TÁMOGATÁSA

Miközben a költségvetési szférában folyamatosan szaporodtak a munkahelyek, a versenyszférában valamennyi kormány indokoltan látta létrehozásuk támogatását. A támogatások forrása részben a költségvetés, részben az MPA.

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

Összességében a nyilvánosságra hozott – korántsem teljes (éppen a nagy cégek esetenként több száz fős munkahelyteremtésének milliárdos támogatásait nem tartalmazó) – számok szerint 1999 és 2004 között mintegy 12 milliárd Ft támogatással mintegy 14 ezer új munkahely létesült a versenyszférában. A GM és az FMM éves jelentései szerint az adatok éves bontásban a következők: 1999: 1,5 milliárd Ft, 2400 munkahely; 2000: nincs adat; 2001: 3,1 milliárd Ft, 177 munkahely; 2002: 1,9 milliárd Ft, 2910 munkahely; 2003: 5,6 milliárd Ft, 5500 munkahely.

A 2003-ban hozott rendelkezések szerint 2004-től új adókedvezmények ösztönzik a munkahelyteremtő beruházásokat. Az érvényes 10 milliárd Ft helyett már 3 milliárd (a hátrányos helyzetű térségekben 3 milliárd helyett 1 milliárd) forintba csökkent a fejlesztések esetén igénybe vehető adókedvezmények értékhatára, és értékhatár nélkül vehető igénybe ilyen kedvezmény akkor, ha a foglalkoztatottak száma 300 fővel (hátrányos helyzetű térségekben legalább 150 fővel) nő, illetőleg ha a cég legalább 20 százalékban pályakezdőket alkalmaz.

A kormány munkahelyteremtést ösztönző adókedvezményeit kiegészítve, az FMM az MPA-ból külön pályázatot is hirdetett. Az új épületekbe, gépekbe, technológiába beruházó cégek vissza nem térítendő támogatásért pályázhattak. A beruházással létrehozandó munkahelyenként a támogatás 800 ezer Ft, hátrányos helyzetű térségben pedig 1,2 millió Ft. Az elnyerhető támogatás összege alap esetben 80 millió Ft, meghatározott térségekben 160 millió, a több mint 300 új munkahelyet létrehozó vállalkozások esetében további 10-10 millió lehet. A pályázónak többféle kritériumnak is meg kell felelnie.

TÁVMUNKAPROGRAM

2002-ben – több sikertelen kísérlet után – az FMM és az IHM (Informatikai és Hírközlési Minisztérium) összefogásával újraindult a távmunkaprogram, ezer távmunkahely létrehozásának céljával. A technikai feltételek megteremtésére és a jövőbeni távmunkások képzésére a két tárca 500-500 millió forintot adott 2003-ban, az MPA pedig további 190,5 milliót. A meghirdetett elvek szerint a pályázattal elérhető munkahelyteremtés célcsoportjai elsősorban a fogytékossággal élő emberek, a megváltozott

munkaképességű személyek, a roma emberek, a 45 évesnél idősebb személyek, a gyermeküket egyedül nevelő emberek, továbbá a fogyatékossgal élő vagy idős személyt ellátó emberek, valamint a hátrányos helyzetű térségekben élő személyek.

Mint várható volt, a képzettség megszerzésére sokan, az alkalmazásra jóval kevesebben jelentkeztek. 2003 végén 1276 új, távmunkahelyen dolgozó személy foglalkoztatásához kaptak a cégek bértámogatást.

ÖNÁLLÓ EGZISZTENCIATEREMTÉS TÁMOGATÁSA

A kis- és középvállalatok különféle (jellemzően a gazdasági tárca égisze alatti) támogatásaitól lényegében független, kifejezetten a regisztrált munkanélküliek önállóvá válását segíteni hivatott program. Az évente mintegy 350-400 ezer regisztrált munkanélküli ember közül viszonylag kevesen töreksenek önálló egzisztencia teremtésére: 1999–2004-ben éves átlagban mintegy 5500-an. A feltételek időnkénti változása – így például 2000-ben az addigi 500 ezer Ft kamatmentes tőkejuttatás 1 millió forintra növekedése, a 20% saját forrás előírása) nem módosította az igénybe vevők létszámát.

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

Itt említhető még az úgynevezett vállalkozóvá válási támogatás, ami lényegében a munkanélküli járadék további hat havi folyósítását, szaktanácsadást és a tanfolyami költségek megtérítését jelenti az önálló egzisztencia megteremtésére vállalkozó munkanélkülieknek. 1999 és 2004 között évente átlagosan 1400-an vették igénybe ezt a segítséget.

FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ EMBEREK MUNKÁBA HELYEZÉSE

Régtől létező, a munkáltatók külön anyagi hozzájárulásából fenntartott rendszer: 1999 óta a 20 fősnél nagyobb cégek – ha nem foglalkoztatnak létszámuk meghatározott százalékában tartósan fogyatékos embereket, akkor – a tárgyévot megelőző év bruttó átlagkeresetének 3 százalékát kötelesek az MPA rehabilitációs alaprészébe befizetni. Az évről évre növekvő befizetések ellenére ez a támogatás mindeddig igen szerény eredményeket hozott. A 2001. évi népszámlálás adatai szerint a tartósan egészségkárosult, csökkent munkaképességű emberek 577 ezres sokaságának kevesebb mint tizede dolgozott. (Az EU15 tagállamaiban ez az arány 40-50%.)

MUNKAHELY-MEGŐRZŐ TÁMOGATÁSOK

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

A munkahelyteremtés és -megőrzés közvetlen támogatásán túl többféle program szolgálta a munkavégzés akárcsak ideiglenes alkalmainak bővülését. Többségük a kilencvenes évek elejétől létezik, de 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 legkisebb esélyű munkanélküli emberek megsegítésének szándékával.

BÉR- ÉS JÁRULÉKÁTVÁLLALÁS

A versenyszféra foglalkoztatásnövelésének előmozdítására alkalmazott fő eszköz évek óta a munkáltatók bér- és járulékterheinek részbeni átvállalása az MPA-ból. Az egyre szélesedő, újabb rétegekre (célcsoportokra) kiterjedő, a munkáltató számára a munkaerőt kevésbé költségessé tevő lehetőség – nem meglepő módon – igen sikeres. Az „érintett létszám”, azaz a programban akárcsak egy napig is részt vevők száma ugyan évről évre nagyjából csak a fele a legtömegesebb programban részt vevőkének, azaz a közhasznú munkát végzők létszámának. Az éves átlagra számított létszám viszont – a támogatás hosszabb időtartama következtében – 1999 óta rendre meghaladja a közhasznú munká-

sokét. A közhasznú munkát végzők évi átlagos létszáma 1999-ben 28,9 ezer, 2000-ben 23,7 ezer, 2001-ben 23,2 ezer, 2002-ben 17,8 ezer, 2003-ban pedig 17,5 ezer, míg a bér- és/vagy járulékátvállalásban részesülőké 1999-től rendre 31,4, 27,5, 26,5 21,7 és 20,1 ezer fő.)

A bér- és járulékterhek egy részének átvállalásával a foglalkoztatáspolitikai munkaadót arra kívánta ösztönözni, hogy regisztrált, tartósan munkanélküli embereket alkalmazzanak, közülük is a leghátrányosabb helyzetűeket. Az ösztönzés évente csökkenő mértékben ugyan, de évről évre legalább 20 ezer munkanélküli személyt juttatott hosszabb-rövidebb ideig munkához, leginkább a pályakezdő fiatalok köréből. A kedvezmények mértéke és feltételei szinte évenként változtak (például a támogatást követő időszakban a munkáltató meghatározott idejű továbbfoglalkoztatási kötelezettsége; a támogatás megoszlása a munkabér és a járulékok között; a munkabér teljes átvállalásától a bér- és járuléki felének fedezéséig stb.), és ezzel együtt változott az egyes célcsoportokhoz tartozók viszonylagos esélyeire gyakorolt hatásuk is.

2003-ban a 45 éven felüli, valamint a roma munkanélküli embereket igyekezett a foglalkoztatáspolitikai bértámogatással is munkahelyhez juttatni. A 45 éven felüliek esetében hat hónap helyett már három hónapig tartó munkanélküliség után a munkáltatóknak – egyéb kedvezmények mellett – a bér 50-100 százaléka helyett 70-100 százaléka volt téríthető, mégpedig az általános egy év helyett másfél évig, 50 éven felüliek foglalkoztatása esetén pedig a közhasznú foglalkoztatás meghatározott területein (egészségügyi-szociális, művelődési, közoktatási tevékenység, környezetvédelem) két évig, és hasonló kedvezmények kapcsolódtak a roma emberek közmunkán való foglalkoztatásához (2002. évi LIII. törvény az 1991. évi IV. törvény és más törvények módosításáról, valamint a 13/2003. X. 10. sz. FMM-rendelet).

A foglalkoztatásösztönzés e módját az 1999 után hozott rendelkezések újabb célcsoportokra terjesztették ki. Mindenekelőtt korrigálni kellett a 2001-ben váratlanul (és gazdaságilag megalapozatlanul) jelentősen megnövelt minimálbérnek a kis cégek tízezreit létükben fenyegető következményeit. Évéggett az MPA-ból 2001-ben csaknem 2 milliárd, 2002-ben pedig 15 milliárd forintot költöttek a többletköltségek – pályázattal visszaigényelhető – kompenzálására. Az adó-visszatérítés azonban, ha enyhítette is a munkáltatók terheit, nem ellensúlyozhatta a munkaerő jelentős drágulását.

A foglalkoztatáspolitikai – e keresletcsökkenést is érzékelve – azóta is igyekszik többféle réteg foglalkoztatását elősegíteni a munkaerőköltségek részleges átvállalásával. 2003-ban rendelkezés született (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 százalékos arányú részmunkaidős foglalkoztatás növelése érdekében 2004. január 1-jétől mentesülnek az egyösszegű egészségügyi hozzájárulás – az EHO (2004-ben havi 3450 Ft) – megfizetése alól azok a munkáltatók, amelyek gyesen lévő, illetve gyetelt igénybe vett (legalább három kisgyermeket nevelő) nőt alkalmaznak, akár napi négy órás foglalkoztatás esetén is. Ugyanez a kedvezmény illette meg az 50 évesnél idősebb, tartós munkanélküli emberek foglalkoztatóját is. A részmunkaidőben dolgozók után 2005. január 1-jétől a munkáltató a csökkentett munkaidővel arányos, de legalább 50 százaléknyi EHO-t fizet.

A 2004. évi CXXIII. törvény további járulékfizetési kedvezményt adott a pályakezdőket, köztük a 30 évesnél fiatalabb, legfeljebb két éve végzett diplomásokat ösztöndíjjal alkalmazóknak, továbbá a gyermek gondozását vagy családtag ápolását rendszeres foglalkozással felváltókat, valamint az 50 éven felüli munkanélkülit alkalmazóknak. A kedvezmény alapja a 29 százalékos tb-járulék (18% nyugdíj- és 11% egészségbiztosítás) fele. A pályakezdők, továbbá a gyermek, családtag gondozásából alkalmazásba lépők munkáltatóját a kedvezmény alanyi jogon illeti meg, míg az 50 éven felüliek alkalmazója esetében a kedvezmény megadása az illetékes munkaügyi központ mérlegelési jogkörébe tartozik. A kedvezmény ellenében a munkáltatóknak – egyebek között – kilenc havi egybefüggő foglalkoztatást kell vállalniuk, és a legfeljebb havi bruttó 90 ezer forintos jövedelem után számítható járulékkedvezményt a kilenc hónap elteltével egy összegben igényelhetik vissza.

Az 50 éven felüli, regisztrált munkanélküli ember foglalkoztatására vállalkozó munkáltató egy új forma, a munkakipróbálás keretében támogatásként három hónapra megkaphatja a kifizetett munkabérnek és járulékainak teljes összegét, képzettségi szinttől függően legfeljebb 90 ezer Ft bruttó bér mértékéig. A próbaidő tartamára tehát a munkáltató ingyen juthat munkaerőhöz. A kísérleti jelleggel, 2005–2006-ra bevezetett programra az MPA-ból 2,8 milliárd forintot különítettek el.

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 terhekkel 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.), de a szabályozásnak ezeket a vonásait később többé-kevésbé korrigálták.

A munkanélküli embereknek a legjobb szándékkal segíteni kívánó intézkedés nem számolt azzal, hogy a potenciális munkáltatók sokaságát a családi gazdaságok, a mikrovállalkozások és a háztartások jelentik, amelyeknek a környékbeliek addig is elvégezték az alkalmilag adódó munkákat, mégpedig a minimálbértől független, a helyi közösségekben kialakult és elfogadott tarifákért. 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 rést 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 – akiknek azonban csak fele volt regisztrált munkanélküli –, egyénenként átlagosan egy hétnél rövidebb ideig tartó, zömmel a legalacsonyabb bérkategóriába tartozó munkavégzésre.

Az AM könyvhöz kapcsolódóan a kormányzat szinte évenként újabb kedvezményeket nyújtott.

2001-ben a munkáltatók kérhették a közterhek elengedését, pontosabban azt, hogy e terheket a munkaügyi központok vállalják át. 2002-ben a kormányzat 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 helyett 800 Ft; 2001–2600 Ft bérnél 2000 helyett 1000 Ft; 2601–3100 Ft bér esetén 2500 Ft helyett 1200 Ft; 3001–4000 Ft bérnél 3000 Ft helyett 1500 Ft. A regisztrált munkanélküli embert foglalkoztatók közterhe még kisebb lett: minimum 200, maximum 800 Ft. A különbségeket az MPA fizeti be a költségvetésbe. A feltételek e 2002. szeptember 1-jétől életbe lépett változása nyomán megélénkült az érdeklődés az AM könyvvel történő foglalkoztatás iránt. Különösen a regisztrált munkanélküli személyt foglalkoztatók közterhének mértéke tette vonzóbbá bejelentett alkalmazásukat. A kiváltott AM könyvek száma 2002-höz képest 2003-ban megduplázódott – több mint 40 ezerrel lett több –, 2004-ben pedig további 50 ezerrel nőtt.

5.1. TÁBLÁZAT AZ AM KÖNYV IGÉNYBEVÉTELE

Év	Kiváltott könyvek száma, ezer db	Felhasznált aránya, %	A regisztrált munkanélküliek aránya a felhasználók között	Az egy főre jutó munkanapok átlagos száma	A legalacsonyabb díjért** dolgozók 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 szeptembertől lehetett igénybe venni

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

Forrás: Foglalkoztatási Hivatal.

FOGLALKOZTATÁSÖSZTÖNZŐ ADÓZÁSI INTÉZKEDÉSEK

Az eddig áttekintett programok meghatározó többsége – lényegében a munkahely-teremtő beruházások kivételével valamennyi – a szűkebben értelmezett foglalkoztatáspolitikai hatókörében született, akár önálló minisztériumhoz tartozott, akár más minisztérium részévé vált a foglalkoztatáspolitikai alakításának funkciója. E programok mellett foglalkoztatásnövelést célzó lépésként említhető a tb-járulék általános csökkentése is, 2001-től 31, majd 2002-től 29 százalékra. 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.

Az évek óta stagnáló foglalkoztatást elsősorban a mikrovállalkozások körében adókedvezményrel kívánja ösztönözni az állam. Az éves átlagban öt főnél kevesebbet foglalkoztatók, ha az adóévet megelőző évben egy fővel bővítették létszámukat, adóalapjukat egy havi minimálbér összegével – 2005-ben bruttó 57 ezer forinttal – csökkenthetik. Év közbeni létszámnövekedés esetében ez a kedvezmény arányosan vehető igénybe. A helyi iparűzési adó is tartalmaz új, foglalkoztatásösztönző adóalap-kedvezményt: évi átlagos statisztikai létszámuk növelése esetén a vállalkozások egy-egy fő többletlétszám alkalmazása után 1-1 millió Ft adóalap-mentességre jogosultak.

6. Munkahelyteremtés és vállalkozástámogatás

Ez a rész a vállalkozások indításának időigényeit és költségeit, valamint a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium pályáztatási rendszerét, a nyertesek kiválasztásának szempontjait, a munkahelyteremtés jelenlétét e szempontok között, valamint a pályázatok értékelésének módszertanát tekinti át.

A vállalkozások indításának időigényei és költségei

Az alábbiakban bemutatjuk a vállalkozások alapításának idő- és költségigényét. (Kállay—Kissné—Kőhegyi—Maszlag 2005.) E költségek nemzetközi összehasonlítását, hatását a munkahelyteremtésre és a termelékenység növekedésre a tanulmány Fazekas Károly és Köllő János által írt 3. fejezete tartalmazza.

VÁLLALKOZÁSOK ALAPÍTÁSA

Az egyéni vállalkozás létrehozásának, működésének és megszűnésének feltételeit számos módosítással, 1990. április 1. óta az 1990. évi V. törvény szabályozza. Alapesetben pár naptól egy-két hétig terjedően kapják meg a vállalkozók a vállalkozói igazolványt és ebben az esetben egy egyéni vállalkozás beindítása összességében eljárási díjjal és nyomtatványköltséggel kb. 25 000 Ft-ig terjedhet, mivel 2005. január 1-jétől duplájára – 5000 Ft-ról 10 000 Ft-ra – emelkedett a vállalkozói igazolvány kiadásának eljárási illetéke. (Ezzel egyidejűleg emelkedett a vállalkozói igazolványban feltüntetett adatok módosításáért – a módosítások számára tekintet nélkül – fizetett illeték 2000 Ft-ról 3000 Ft-ra, valamint a megrongálódott, megsemmisült, elveszett vállalkozói igazolványról kiállított másolat illetéke 3000 Ft-ról 5000 Ft-ra.) Ettől jelentősen eltérhet mind az időigény, mind a költség, ha a tevékenység hatósági engedélyhelyhez kötött, különösen, ha az engedélyezésben több hatóság közreműködésére is szükség van. A tapasztalatok szerint a gyakorlatban ez okozza a vállalkozók számára a legtöbb problémát.

A gazdasági társaságok alapítását érintően 1998. június 16-án lépett hatályba az új gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény és a hozzá szorosan kapcsolódó, a cégnyilvánartartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló törvény, a 1997. évi CXLV. törvény.

A gazdasági társaságokról szóló törvény 5 különböző vállalati formát határoz meg. A közkereseti társaság, a betéti társaság és a közös vállalat alapításához és működtetéséhez nincs minimális tőke előírva. A korlátolt felelősségű társaságnál 3 000 000 Ft, a részvénytársaságnál 20 000 000 Ft a minimális kezdeti tőke. Kft. esetben a pénzbetétek összege alapításkor nem lehet kevesebb a törzstőke 30%-ánál és 1 000 000 Ft-nál, részvénytársaságnál az alaptőke 30%-ánál és 10 000 000 Ft-nál.

2004. január 1-jétől módosultak a részvénytársaságokra vonatkozó előírások. A változások érintik többek között a cégek egyesülésére, szétválására, a részvényekre, a részvényátruházásra, az alapító okiratra, az alapítási tervezetre, annak mellékleteire, a nem pénzbeli hozzájárulásra, valamint az osztalékfelőlegre vonatkozó társasági törvénybeli előírásokat.

A társasági törvény különbséget tesz a jogi személyiség nélküli, illetve a jogi személyiségű társaságok esetében követendő eljárások között, ettől függően változik a társaságok bejegyzésének idő- és költségigénye is. A jogi személyiség nélküli társaságoknál a cégbíróság vizsgálata csak formai jellegű, az ügyintézési határidő 2004 végéig 30 nap lehetett (hiánypótlás nélkül), 2005. január 1-jétől igazodva a gyakorlathoz, ez 15 napra csökkent. A jogi személyiségű társaságoknál a tartalmi felülvizsgálat mellett

az ügyintézés határideje 60 nap lehetett, ami 30 napra csökkent. A már bejegyzett cégeket érintő változásbejegyzési kérelem elintézésére nyitva álló határidő pedig 60 napról 45 napra változott. Az elektronikus cégeljárás fokozatos megvalósulása is a határidők további csökkentését jelentheti majd.

Az elektronikus cégbejegyzési (változásbejegyzési) eljárás terén is jelentős előrelépések történtek az utóbbi időszakban. 2005. január 1-jét követően a cégbíróság köteles a cégiratokat elektronikus okirattá alakítani. 2005. szeptember 1-jétől a 2003. évi LXXXI. törvény elfogadásával, amely elektronikus cégeljárásról és a cégiratok elektronikus úton történő megismeréséről szól, a korlátozott felelősségű társaságok székhelyének (telephelyének), fióktelepének és tevékenységi körének megváltozására vonatkozó változásbejegyzési eljárásai és a részvénytársaságok cégbejegyzési bejegyzési és változásbejegyzési eljárásai iránti kérelem elektronikus úton is benyújtható lesz, 2006. szeptember 1-jétől pedig minden korlátozott felelősségű társaság bejegyzése esetében is.

2004. április 7-étől 25–40%-kal emelkedtek a cégbejegyzés és a változások közzétételének díjai, e változásokat a Cégléletről megjelent közlemények közzétételéről és költségtérítéséről szóló 9/1998. (V. 23.) IM-rendelet módosítása tartalmazza. A cégalapításhoz kapcsolódó költségek tekintetében nem a Kisvállalkozások Európai Chartája által megkívánt irányba mozdulva történtek változások az elmúlt időszakban.

Jelenleg előkészítés alatt áll az új társasági és cégtörvény koncepciója, amely tovább kívánja egyszerűsíteni a vállalkozások, elsősorban a kisvállalkozások alapításának jogi feltételeit.

TEVÉKENYSÉGEK ENGEDÉLYEZÉSE

Számos tevékenységet csak képesítés és hatósági engedélyek birtokában végezhetnek a vállalkozások, amelyek szabályozása lényegesen eltér az általános munkavégzés szabályaitól. Az egyéni vállalkozásokra vonatkozóan az egyéni vállalkozásokról szóló törvény 4. §-ának (5) bekezdése, gazdasági társaságokra vonatkozóan a gazdasági társaságokról szóló törvény 6. §-a tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket.

A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Engedélyezési és Közigazgatási Hivatala, amely a kormány 36/2004. (III. 12.) kormányrendelete értelmében 2004. május 1-jétől Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal néven működik, látja el a külkereskedelmi hatósági engedélyezéssel és a közraktározással kapcsolatos minden, valamint a belkereskedelemmel, az idegenforgalommal és egyes ipari tevékenységekkel kapcsolatos közigazgatási hatósági (engedélyezési, nyilvántartásba vételi, ellenőrzési) hatáskör és feladat többségét. Így például a hivatal látja el

- az egyes kereskedelmi tevékenységek gyakorlásával kapcsolatos hatósági nyilvántartásba vételi, nyilvántartási, monitoring és az azokkal összefüggő egyeztetési és egyéb közigazgatási hatósági feladatokat, kivéve a nemesfémekből készült ékszerek, díszműárak nagykereskedelme, kiskereskedelme és ügynöki kereskedelme esetében;
- a gázszerelők és a villanyszerelők nyilvántartását és ellenőrzését;
- a vendéglátó üzletek kategóriába sorolásával, a kereskedelmi és a fizetővendéglátó szálláshelyek osztályba sorolásával, valamint a falusi szálláshelyek minősítésével kapcsolatos feladatokat;
- az idegenvezetőkkel, az utazásszervező és utazásközvetítői tevékenységgel kapcsolatos feladatokat;
- az ingatlanok időben megosztott használati jogának megszerzésére irányuló szerződésekkel kapcsolatos hatósági feladatokat;
- a kereskedelmi szakértői tevékenység engedélyezésével kapcsolatos hatósági feladatokat.

A hivatal által lefolytatott egyes eljárások igazgatási szolgáltatási díjáról a 16/2004. (II. 17.) GKM-rendelet rendelkezik. 2004. március 1-jétől a díj mértéke 2000 forint, kivéve az idegenvezetői névjegyekbe történő felvételt, valamint az idegenvezetői igazolvány és azonosító kártya kiadását, ez utóbbiak illetéke 4 000 forint. A jogorvoslati eljárás díja egységesen 5000 forint.

Személytaxi-szolgáltatás végzéséhez szükséges taxiengedélyeket a megyei (fővárosi) közlekedési felügyeltek adják ki, akárcsak a közúti árufuvarozói engedélyeket. Az árufuvarozás szabályai attól függően eltérőek, hogy nemzetközi, az EU határain belüli vagy belföldi árufuvarozásról beszélünk.

ILLETÉKEK

2003-tól az illetéktörvény rendelkezéseinek módosítása lényegében az illetékterhek jelentős növekedését eredményezte, mind az ingyenes jogügyleteknél, mind az eljárási illetékek vonatkozásában. Az illetékmértékek korrekcióját az illetékek valorizációjának évek óta való elmaradásával, az eljárási költségek növekedésével indokolták. Az eljárási illetékek emelkedtek az államigazgatási és a bírósági eljárásokban is. Az előbbibe tartozik az első fokú államigazgatási eljárás úgynevezett általános tételű eljárási illetéke, a fellebbezés és a felügyeleti intézkedés iránti kérelem illetéke, valamint az egyes államigazgatási eljárások külön illetéke, amelyeket a törvény melléklete sorol fel. A szélesebb vállalkozói kört érintő módosítások közül például az elsőfokú államigazgatási eljárás általános illetéke 1500 Ft-ról 2000 Ft-ra emelkedett, a fellebbezés a duplájába kerül, a vitatott összeg minden 10 ezer Ft-ját után 200 Ft helyett 300 Ft-ot kell leróni (2005-től 400 Ft-ot), de legalább 3500 (2005-től 5000 Ft), legfeljebb 400 000 Ft-ot (2005-től 500 000 Ft-ot). Ha az eljárás tárgyának értéke pénzben nem meghatározható, akkor a fellebbezés illetéke egységesen 4000 Ft (2005-től 5000 Ft). A felügyeleti intézkedésért, amelyet az adózás rendjéről szóló törvény szabályoz, az eddigi 7000 Ft helyett 10 000 Ft összegű illetéket kell fizetni (2005-től 15 000 Ft-ot). Az egyes államigazgatási eljárások külön illetékeit érintő számos változás közül kiemeljük például az adó- és értékbizonyítvány kiállítása iránti 4000 Ft-os illetéket, vagy a jelzálog bejegyzése, valamint a bejegyzés módosítása iránti eljárás illetékét, ami a jelzáloggal biztosított követelés értékének 5%-a, de legfeljebb 10 000 Ft, míg a jelzálog törlésére irányuló eljárás illetéke 2000 Ft.

A pénzügyminiszter felhatalmazást kapott arra, hogy rendelettel állapítsa meg az általános tételű eljárási illeték mértékét az adott mértéket megállapító jogszabály hatálybalépésétől eltelt időszakban bekövetkezett ár- és értékviszonyok változását figyelembe véve. Ennek megfelelően 2005. január 1-jétől ennek mértéke 2 200 Ft-ra emelkedett.

2004. január 1-jétől az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról rendelkező 2003. évi XCI. törvény keretében az illetéktörvény hatályos, kis terjedelmű módosítása a cégbejegyzési eljárási illetékek tételes átalakítása mellett a gépjárműszerzési illeték emelését hozta, néhány pontosító szabály mellett. A cégbejegyzésre vonatkozó illetékszabályok az alábbiak szerint alakultak:

2003. december 31-ig a cégbejegyzésre irányuló eljárás illetéke induló vagyonnal alapítható társaság esetében, a létesítő okiratban, a társasági szerződésben, az alapító okiratban, illetve az alapszabályban megállapított vagyon (jegyzett tőke) értékének 2%-a volt, meghatározott keretek között, így

- jogi személy esetében legalább 60 000 forint, legfeljebb 600 000 forint,
- jogi személyiség nélküli gazdasági társaság illetve a fenti pont alá nem tartozó egyéb cég esetén legalább 20 000 forint, legfeljebb 200 000 forint,
- az induló vagyon nélkül alapítható cég esetén 15 000 forint,
- a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepe esetén 250 000 forint,
- a külföldi vállalkozás közvetlen kereskedelmi képviselte esetén 150 000 forint.

2004. január 1-jétől a törvény módosítása megszüntette a cégbírószági eljárási illetékek megállapítása során alkalmazott százalékos kulcsokat és a fizetési kötelezettséget minden esetben a cégformához rendelve tételesen állapította meg. Erre azért volt szükség, hogy ne kelljen alkalmaznunk a tőkeilletékekre vonatkozó EU-irányelvet, aminek értelmében, ha a tőke százalékában határoznak meg valamilyen közterhet, akkor az irányelv szerint kell eljárni, ami maga után vonta volna más tranzakciók illeték alá vonását is. Így az illetékmértékek a következőképpen alakulnak:

- nyilvánosan működő részvénytársaság esetében 600 000 forint,
- zárt körűen működő részvénytársaság, korlátolt felelősségű társaság esetében 80 000 forint,
- a fentiekben felsorolt kategóriák alá nem tartozó egyéb jogi személy esetén 100 000 forint,
- jogi személyiség nélküli gazdasági társaság esetén 50 000 forint,
- egyéni cég esetén 30 000 forint,
- külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepe esetén 250 000 forint,
- külföldi vállalkozás közvetlen kereskedelmi képviselte esetén 150 000 forint.

A cég vagyonában bekövetkezett változás bejelentése iránti eljárásért a bejegyzési eljárás illetékének 40%-át kell megfizetni. Ez az illeték magában foglalja az egyidejűleg bejelentett más változások

kért fizetendő illetéket is. A cégkivonat elkészítésének illetéke 5000 forint, a cégbizonyítvány kiállításának illetéke 3000 forint, a cégmásolat elkészítéséért pedig 7000 forint illetéket kell fizetni. 2004-től az illetékbélyeg-hamisítás elleni harc részeként a cégbírószági eljárásokban is lehet átutalással fizetni, emellett előkészületek folynak arra, hogy valamennyi illetéket bankkártyával is ki lehessen egyenlíteni.

2005. január 1-jétől a fentieken kívül a törvény módosítása a zártkörűen működő részvénytársaságok és a korlátolt felelősségű társaság bejegyzéséért fizetendő illetéket az egyéb jogi személyek bejegyzéséért fizetendő illetékekkel egy szintre hozta (azaz 80 000 Ft helyett 100 000 Ft-ba kerül), valamint mentessé tette az öröklési illeték alól a gazdasági társaság tagját megillető vagyoni betét (üzletrész, szövetkezeti üzletrész) öröklését. 2005-től duplájára, azaz 5 000 Ft-ról 10 000 Ft-ra emelkedett a vállalkozói igazolvány és az üzlet működési engedélyének illetéke is, valamint változott az államigazgatási eljárási illetékek megfizetésének rendje is. 2005. április 1-jétől az okmányirodánál nem elektronikus úton kezdeményezett államigazgatási eljárás illetékét az eljárás megindítását megelőzően már csak készpénz-átutalási megbízás útján, vagy ha az okmányirodán erre lehetőség van, akkor az eljárás megindításával egyidejűleg bankkártyával vagy házipénztárba készpénzzel kell megfizetni.

Állami támogatások a központi költségvetési forrásokból: általános szabályok

A közösségi versenypolitika arra irányul, hogy az Unió egységes piacán biztosítsa a tisztességes versenyfeltételeket. Az Európai Unió versenyjogának hatálya a vállalkozások mellett kiterjed a tagállamokra is. A tagállamokra vonatkozó szabályozás foglalja magában az állami támogatás szabályait (Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, 2005).

AZ EU ÉS AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK

A Római Szerződés 92. cikkének (1) bekezdése megállapítja, hogy összeegyeztethetetlenek a közös piaccal azok az állami vagy állami forrásokból adott támogatások, amelyek meghatározott vállalatokat vagy egyes termelési tevékenységet előnyben részesítenek, s ezzel a versenyt eltorzítják, vagy annak torzításával fenyegetnek. Az állami támogatások diszkriminációt jelentenek a támogatásokat élvező és az azoktól megfosztott vállalatok között, ezért akadályozzák a közös piacot jellemző szabad verseny kialakulását. Az EU-ban ugyanakkor nem állapítottak meg teljes körű tilalmat az állami támogatásokra. Olyan rendszert alakítottak ki, aminek középpontjában az állami támogatások és a közös piac elvi összeegyeztethetlensége áll ugyan, de meghatározott célokra adható kivételes támogatási lehetőségekről is rendelkeztek.

Támogatást jelent minden olyan előny, amiben állami szervek részesítenek valamilyen vállalkozást, ellenszolgáltatás nélkül vagy olyan ellenszolgáltatás fejében, amely csak minimális mértékben tükrözi azt az összeget, amire a szóban forgó előny értéke tehető. Az ilyen típusú definíció felöleli a vállalatoknak juttatott forrásokat is, valamint az olyan terhek alóli mentesítést, amelyeket a cégnek egyébként viselnie kellene, ha ez megtakarítást tesz lehetővé.

A támogatás fogalma felöleli az állam által alapított köz- vagy magánjogi szervezetek által adható támogatásokat is. Ez azt jelenti, hogy a támogatásnak szükségszerűen állami forrásokból finanszírozottnak kell lennie ahhoz, hogy államinak minősüljön.

A rendszer értelemszerűen magában foglalja valamennyi támogatás megfigyelő és ellenőrző mechanizmusának kiépítését és működtetését. A létrehozott ellenőrzési mechanizmus megelőző jellegű: a tagállamoknak közölniük kell az Európai Közösségek Bizottságával támogatás adására irányuló terveiket, és meg kell szerezniük a Bizottságok jóváhagyását. Ennek az ellenőrzési jogkörnek a gyakorlása ugyanakkor lehetővé tette, hogy a Bizottság az általános szabályok alóli kivételek egész rendszerét hozza létre a kedvezményezett vállalkozás nagyságának, földrajzi elhelyezkedésének, tevékenységi körének, a támogatás céljának és egyéb szempontoknak a figyelembevételével. Beleértve ebbe a bejelentési kötelezettségek alóli mentességek rendszerét is. (Támogatásokat Vizsgáló Iroda, 1999)

A MAGYARORSZÁGI SZABÁLYOZÁS

A magyarországi szabályozás híven követi az EU iránymutatásait, összhangban van azokkal. Egyrészt az államháztartási törvény rögzíti, hogy „Az államháztartás alrendszerei nem nyújthatnak a költségvetéseik terhére olyan kiadást vagy bevételkiesést jelentő támogatást, vagy bármilyen formában más

előnyt, amely gazdasági tevékenységet folytató vállalkozás részére, vagy áruk termeléséhez, illetve szolgáltatások nyújtásához biztosított kedvezmény révén a versenyt torzítja, vagy annak torzításával fenyeget, amennyiben érintheti az Európai Unió tagállamai és Magyarország közötti kereskedelmet.” Másrészt a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások tilalma alóli mentességek egységes rendjéről többször módosított kormányrendeletet adott ki²⁷.

A magyarországi és az EU-szabályozás összhangjának biztosítása a Pénzügyminisztérium feladata. A PM-en belül működik a Támogatásokat Vizsgáló Iroda, amely a támogatásokkal kapcsolatos feladatokat látja el. Jóváhagyása nélkül állami támogatás nem adható.

Az állami támogatásokat nyilvántartják és rendeltetésszerű felhasználásukat ellenőrzik. Az Államháztartási Hivatal, amely a pénzügyminiszter irányítása alá tartozó országos hatáskörű, központi költségvetési szerv, működteti az Országos Támogatási és Monitoring rendszert²⁸, amelyben a pályázati felhívás adatait regisztrálják.

Az ÁHT rögzíti, hogy „Az államháztartás alrendszeréből finanszírozott vagy támogatott szervezetek, illetve magánszemélyek számára számadási kötelezettséget kell előírni a részükre céljelleggel... juttatott összegek rendeltetésszerű felhasználásáról. A finanszírozó ellenőrizni köteles a felhasználást és a számadást.”²⁹

Az ÁHT működési rendjéről szóló kormányhatározat részletesen leírja a támogatások felhasználására és ellenőrzésére vonatkozó szabályokat a pályázatok tartalmi követelményeitől az elbírálási menetrendig bezárólag. Itt szól arról, hogy a pályázó hozzájárul a pályázat szabályszerűségének és a támogatás rendeltetésszerű felhasználásának jogszabályban meghatározott szervek által történő ellenőrzéséhez.³⁰

A pályázatok ellenőrzése tehát szabályszerűségekre és a támogatások rendeltetésszerű felhasználására irányul. A pályázatok hatásvizsgálatáról nincs szó. Az EU támogatási programjai egyébként mindig kitérnek a hatásvizsgálatok kérdésére is.

A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium illetékességi területén csak a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról³¹ szóló törvény rendelkezik a kis- és közepes vállalkozások támogatása hatékonyságának értékeléséről, a vállalkozási cél-előirányzatainak szabályozásáról szóló rendeletek nem.³² A kis- és közepes vállalkozásokról szóló törvény szerint „...a ..miniszter értékeli a KKV-k állami támogatásának hatékonyságát, valamint kidolgozza az értékelés módszertanát”.

A PÁLYÁZATOK FORRÁSAI: A GKM VÁLLALKOZÁSOKAT SEGÍTŐ CÉLELŐIRÁNYZATAI

A vállalkozások támogatására fordítható forrásokat a központi költségvetés bocsátja a tárcák rendelkezésére. Ennek eljárásrendjét ugyancsak az ÁHT szabályozza. Eszerint a miniszter az éves költségvetési tervezés keretében javaslatot készít az előirányzatok célrendszerének, rendeltetésének meghatározására, az adható támogatások arányára. Kidolgozza továbbá az előirányzatok felhasználásának módját, eljárásrendjét, elkészíti a pályázati felhívások tervezetét.

A Gazdasági Minisztérium több cél-előirányzata szolgál a vállalkozások fejlesztését elősegítő programok, pályázatok finanszírozására: a Gazdaságfejlesztési Cél-előirányzat, a Regionális Gazdaság-építési Cél-előirányzat, a Kis- és közepesvállalkozás-fejlesztési Cél-előirányzat és a Beruházásösztönzési Cél-előirányzat.

A következő táblázat a cél-előirányzatoknak szóló költségvetési juttatásokat, vagyis a vállalkozások támogatására fordítható kereteket mutatja. Jól látszik, hogy a vállalkozás-fejlesztésre fordítható források 2002-ig emelkedtek, azóta csökkennek.

²⁷ A 163/2001. (IX. 14.) kormányrendelet módosítása, 85/2004. (IV. 19.) kormányrendelet.

²⁸ A 322/2001. (XII. 29.) kormányrendelet az Államháztartási Hivatalról és a területi államháztartási hivatalok átszervezéséről.

²⁹ 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 13/A. § (2).

³⁰ 217/1998. (XII. 30.) kormányrendelet az államháztartás működési rendjéről.

³¹ A kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 1999 évi XCV., illetve annak módosítása, a 2004. évi XXX. törvény.

³² 1/2001. (I. 5.) GM-rendelet a Gazdasági Minisztérium vállalkozási cél-előirányzatainak szabályozásáról és a 23/2002. (XI. 26.) GKM-rendelet az 1/2001. (I. 5.) GM-rendelet módosításáról.

6.1. TÁBLÁZAT
A VÁLLALKOZÁSOKAT SEGÍTŐ FONTOSABB CÉLELŐIRÁNYZATOK
KÖLTSÉGVETÉSI TÁMOGATÁSA, MILLIÁRD FT

Célelőirányzat	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gazdaságfejlesztési (GFC)	12,4	19,2	20,3			
Kis- és középvállalkozói (KKC)	5,2	12,2	17,0	20,0	10,7	3,6
Beruházásösztönzési (BÖC)				15,6	10,6	9,5

Forrás: Kállay—Kissné—Kőhegyi—Maszlag (2003) és Kállay—Kissné—Kőhegyi—Maszlag (2005).

GAZDASÁGFEJLESZTÉSI CÉLELŐIRÁNYZAT (GFC)

A Gazdaságfejlesztési Célelőirányzathoz az alábbi célokra nyervek el támogatás: a működőtőke-befektetések növelésére, a nemzetközi versenyképesség javítására, a beszállítói kapcsolatok kialakítására illetve bővítésére; a kis- és középvállalkozások versenyképességének javítására, beszállítói kapcsolatok bővítésére; ipari parkok létrehozására; a külpiaci megjelenést segítő kereskedelmi eszközök megteremtésére; az EU-konform minőségbiztosítási rendszerek bevezetésére, illetve az EU KKV-fejlesztési programra.

A Gazdaságfejlesztési Célelőirányzat 2002-ben megszűnt. Az innen finanszírozott támogatások jogcímei differenciáltabban jelennek meg a Kis- és közepes vállalkozás-fejlesztési Célelőirányzat és a Beruházásösztönzési Célelőirányzat támogatási jogcímei alatt.

REGIONÁLIS GAZDASÁGÉPÍTÉSI CÉLELŐIRÁNYZAT (REGÉC)

A Regionális Gazdaságépítési Célelőirányzathoz finanszírozhatók olyan programok, amelyeknek célja: a vállalkozás indításhoz szükséges feltételek megteremtése, a kis- és középvállalkozások vállalkozásfejlesztése (információ, képzés, oktatás, a technológia fejlesztése és a minőségi színvonal növelése révén a versenyképesség javítása), a beszállítói kapcsolatok kialakításának és megerősödésének előmozdítása, a hitelhez jutás lehetőségeinek bővítése, az innovációs képesség fejlesztése, a kereskedelemfejlesztés, a vállalkozók közötti termelési, értékesítési, beszerzési együttműködés és a piacon való közös fellépés elősegítése, a vállalkozások egymással, illetve kutató-fejlesztő intézményekkel közösen végzett kutatásai, vagy a kutatási eredmények átvételének, valamint azok gyakorlatba történő átültetési feltételeinek megteremtése, az Európai Közösség programjaiban való magyarországi részvétel biztosítása.

A Regionális Gazdaságépítési Célelőirányzat 2002-ben megszűnt, a GFC-vel együtt Beruházásösztönzési Célelőirányzattá alakult.

KIS- ÉS KÖZEPES VÁLLALKOZÁS-FEJLESZTÉSI CÉLELŐIRÁNYZAT (KKC)

A célelőirányzat terhére támogatásban részesülhetnek a kkv-k, valamint bizonyos programok megvalósításában közreműködő szervezetek.

A Kis- és közepes vállalkozás-fejlesztési Célelőirányzat támogatási jogcímei: A technológia fejlesztése és a termékek, a szolgáltatások minőségi színvonalának növelése révén a kis- és a középvállalkozások versenyképességének és foglalkoztatási képességének javítása; a kis- és a középvállalkozások beszállítói kapcsolatainak kialakulását, megerősödését és bővülését eredményező fejlesztések megvalósítása; a vállalkozások közötti termelési, értékesítési, beszerzési együttműködés és a piacon való közös fellépés, valamint a hazai kis- és középvállalkozások nemzetközi közös vállalkozások alapításában való részvételének elősegítése; a kis- és a középvállalkozások innovációs képességének fejlesztése, valamint a vállalkozások önállóan, egymással, illetve kutató-fejlesztő intézményekkel közösen végzett kutatásainak támogatása, a kutatási eredmények átvételéhez és gyakorlatba átültetéséhez szükséges feltételek megteremtése; a kül- és a belpiaci lehetőségek feltárása, a piacra jutás elősegítése, a kereskedelmi hálózat fejlesztése, valamint a piacon történő megjelenést elősegítő programok megvalósítása; a vállalkozások indításához szükséges feltételek megteremtése és az ezt segítő vállalkozói inkubátorházak létesítésének és fejlesztésének elősegítése; a vállalkozások környezetvédelmi, örökségvédelmi kötelezettségeinek teljesítése; a jogszabályi környezetnek az európai uniós csatlakozás miatti változásaiból származó kötelezettségek teljesítésének elősegítése; a vállalkozások működési

hatékonyságának növelése; a vállalkozói szektor infrastrukturális feltételeinek javítása; tőzsdei bevezetés feltételeinek való megfelelés előmozdítása.³³

BERUHÁZÁS-ÖSZTÖNZÉSI CÉLELŐIRÁNYZAT (BÖC)

A Beruházásösztönzési Célelőirányzat támogatási jogcímei: a működőtőke-befektetések ösztönzése, a vállalatközi együttműködés, a beszállítóipar fejlesztése; minőség- és környezetirányítási rendszerek valamint információvédelmi rendszerek bevezetése, tanúsíttatása; az innovációs képesség erősítése a vállalati szektor korszerűsítése érdekében; a regionális vállalati központok kialakítása; környezetvédelmi szempontú technológiaváltás, a hazai környezetvédelmi ipar termékeinek, termelésének és szolgáltatásának növelése, a versenyképességének fokozása; a vállalkozói szektor infrastrukturális feltételeinek javítása érdekében fejlett infrastruktúrával rendelkező telephelyek megvásárlása vissza nem térítendő támogatással, tőkejuttatással, telephelyek természetbeni átadása, kialakítása, lízingelése és bérbeadása, telephelyi külső infrastruktúra kiépítése; az alkalmazkodóképesség és a vállalkozási készségek fejlesztése érdekében felnőtt dolgozók képzése, átképzése, részképzése; a vállalati szektor korszerűsítése érdekében a vállalati menedzsment fejlesztése; a vállalkozások technológiai szakmákultúrájának fejlesztése; technológiai korszerűsítés; innovációs centrumok, transzferközpontok, technológiai inkubátorházak létrehozása és fejlesztése, innovációs és technológiai transzfer szolgáltatásaik technikai és szakmai feltételeinek megteremtése, az ipari parkokban és közvetlen környezetükben működő vállalkozások innovációs igényeit szolgáló fejlesztések megvalósítása; ipari parkok fejlesztése és szolgáltatásainak bővítése; logisztikai központok kialakítása és szolgáltatásainak fejlesztése; beszállítói integrátor; terméklánc klaszter kialakítása érdekében kutatásfejlesztés támogatása; terméklánc klaszter kialakítása érdekében vállalkozások támogatása; Várpalota régió környezetvédelmi rehabilitáció ipari alprogramja; részvétel a délszláv újjáépítésben (nem piacképes kockázatok biztosítása az OECD előírásai alapján a Mehib Rt. útján); a Balaton Kiemelt Üdülőkörzethez tartozó települések szennyvízkezelése és csatornahálózatának fejlesztése; a klaszterek előkészítését és menedzselését biztosító szervezetek létrehozását szolgáló fejlesztések megvalósítása; a tőzsdei bevezetés feltételeinek való megfelelés előmozdítása.³⁴

Amint a célelőirányzatok felhasználási céljainak áttekintése mutatja, a foglalkoztatás bővítése általában nem jelenik meg önálló célként, csak más céloknak alárendelten. Egyetlen kivétlként a KKC megemlíti a kis- és a középvállalkozások foglalkoztatási képességének javítását. A később tárgyalandó programok elbírálási szempontjainál azonban hangsúlyosan jelenik meg a munkahelyteremtés. Több gazdaságfejlesztési, beruházásösztönzési pályázat finanszírozásához a Munkaerő-piaci Alap is hozzájárul munkahelyteremtő beruházások vissza nem térítendő támogatása révén. A támogatás célja: tartós foglalkoztatást biztosító új munkahelyek létrehozása, a munkanélküliség csökkentése, a foglalkoztatási szerkezet átalakulásának elősegítése piacképes üzleti tevékenységekkel, s a működőtőke hátrányos helyzetű térségekbe történő áramlásának ösztönzése.

Programok, pályázatok

Az utóbbi évek vállalkozásfejlesztési programjainak áttekintését a Széchenyi tervvel kezdjük.

A SZÉCHENYI TERV

A Széchenyi tervet az Orbán kormány 2001-ben indította. Egyrészt követte az európai uniós példákat, azt, hogy az EU tagállamaiban több éves gazdaságfejlesztési terveket készítenek. A terv időhorizontját a az Európai Unió érvényes költségvetéséhez illesztette, ami 2006-ig szól. Másrészt az állam gazdasági szerepét újrafogalmazta: tulajdonosi és szabályozó szerepét kiegészítette a fejlesztések esetében a társfinanszírozó szerepével.

A kormány azt remélte, hogy a költségvetésnek a Széchenyi tervre fordítható forrásaihoz négyszer több forrással járulnak hozzá a magánberuházók. Így a Széchenyi terv amellet, hogy megőrzi a gazdasági egyensúlyt, a gazdaságot is dinamizálja.

³³ 23/2002. (XI. 26.) GKM-rendelet a Gazdasági Minisztérium vállalkozási célelőirányzatainak szabályozásáról.

³⁴ Uo. 73.

A Széchenyi terv tartalma hét nagy fejlesztési program. Ezek a vállalkozáserősítő, a turizmusfejlesztési, a kutatási, fejlesztési, az informatikai, a lakás-, a közlekedésfejlesztési és a regionális fejlesztési program. Az alábbi táblázat az egyes programokra jutó forrásokat mutatja.

6.2. TÁBLÁZAT
A SZÉCHENYI TERV FORRÁSAI (MILLIÁRD FORINT)

A program elnevezése, kódja	2001	2002
Vállalkozáserősítő (VE)	31,4	37,3
Lakásprogram	69,9	72,6
Turizmusfejlesztés (TU)	25,0	28,1
Kutatási, fejlesztési és innovációs	17,5	37,0
Információs társadalmi és gazdaságfejlesztési	15,0	28,9
Regionális gazdaságépítési (RE)	5,0	6,0
Energiatakarékossági (EN)	2,3	2,3
Aktív foglalkoztatási (FO)	1,2	1,2
Autópálya-építési	132,1	120,9
Összesen:	299,4	334,3

Forrás: GM.

2002 májusában a GM két új pályázattal egészítette ki a Széchenyi terv tenderlehetőségeit. Az egészségturisztikai központok fejlesztését, illetve a közforgalmú gyógyszertárakat üzemeltető betéti társaságok belföldi tulajonszerzését támogató pályázatokat az Egészségügyi Minisztériummal közösen dolgozta ki a szaktárca.

2002. május végén a GM hét pályázat befogadását függesztette fel. Ezekből 3 a vállalkozásfejlesztést támogató volt. (SZT-2002-VE-1, SZT- 2002-VE-17, SZ-2002-VE-18.) A tárca közleményében ezt a rendelkezésre álló kereteket kimerülésével indokolta.

2002 augusztusában egy kormányhatározat³⁵ a Széchenyi terv programjainak az Európai Unióhoz való csatlakozás szolgálatába állításáról és 2004-re a Nemzeti Fejlesztési Tervbe integrálásáról döntött. Ugyanebben a dokumentumban az új kormány döntött arról is, hogy melyik pályázatokat folytatják, melyik pályázatokat folytatják a rendelkezésre álló keret kimerüléséig (VE-1, VE-12, VE-20) és melyik pályázatokat fejezik be (VE-17, VE-18, VE-21).

A Széchenyi tervnek mind filozófiáját, mind gyakorlatát komoly bírálatok érték, de 2002-ben a kormányváltás után lényegében azonos filozófia alapján folytatták a vállalkozásfejlesztést.

A SZÉCHENYI VÁLLALKOZÁSFEJLESZTÉSI PROGRAM (SZVP)

A Széchenyi Vállalkozásfejlesztési Program a Széchenyi tervben szereplő három kedvezményezett kör: a lakosságot, az önkormányzatokat és a vállalkozásokat leszűkítette a vállalkozásokra. Három deklarált érték, az egyenlő hozzáférés, az átláthatóság és a tisztességes verseny alapján tervezte folytatni a kis- és a közepes vállalkozások fejlesztését. Az alapvetően egy eszközre, a vissza nem térítendő támogatásokra építő Széchenyi tervtől eltérően az állami támogatási eszközök formaváltozatait gazdagabban alkalmazta (speciális hitelkonstrukciók, kamattámogatás, faktoring támogatás és garancianyújtás a vissza nem térítendő támogatások mellett). Deklarálta, hogy a programok célcsoportját a kis- és a középvállalkozói szektor növekedni képes vállalkozásai képezzék, a támogatási programok feltételrendszerébe be kell építeni a programok hatékonyságának mérését biztosító indikátorokat, a vissza nem térítendő támogatásokat a gazdaság egy-egy specifikus szegmensének fejlesztésére kell alkalmazni, lehetőleg visszatérítendő támogatásokkal kombinálva.³⁶

³⁵ 1141/2002. (VIII. 16.).

³⁶ A kormány 1213/2002. (XII. 23.) határozata.

SMART HUNGARY KÖZÉPTÁVÚ BERUHÁZÁSÖSZTÖNZÉSI PROGRAM

A Smart Hungary középtávú beruházásösztönzési program célja a növekvő közepes és nagyvállalatok támogatása versenyképes beruházások elősegítése, regionális vállalati központok kialakítása, korszerű menedzsmentrendszer elterjesztése, logisztikai központok és ipari parkok minőségi szolgáltatásának fejlesztése, valamint környezetvédelmi célzatú technológiaváltások révén.

A GAZDASÁGI VERSENYKÉPESSÉG FEJLESZTÉSE OPERATÍV PROGRAM

Az új kormány 1141/2002. (VIII.16.) határozatában úgy döntött, hogy a Széchenyi terv programjait az Európai Unióhoz való csatlakozás szolgálatába kell állítani, és azoknak 2004-re a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) részévé kell válniuk. A Széchenyi terv pályázati rendszerét úgy fejlesztették tovább, hogy a 2003. évi pályázatok megfeleljenek az Európai Unióban hatályos verseny- és állami támogatási szabályoknak, így a csatlakozást követően már közösségi forrásokra is lehessen pályázni. A kormány a vállalkozások fejlesztésének középtávon érvényesítendő prioritásait a Nemzeti Fejlesztési Tervnek a gazdaság versenyképességének növelésére irányuló átfogó céljaira fűzte fel.

Az NFT-ben megjelölt célok és prioritások alapján készültek el a fejlesztési intézkedéseket tartalmazó ágazati és regionális Operatív Programok (OP). Az Operatív Programok tekinthetők az érintett minisztériumok többéves fejlesztési programjainak, illetve az adott időszak alatt megvalósuló összes fejlesztési tevékenység alapjának is. Az Operatív Programok a következők:

1. Humánerőforrás-fejlesztés
2. Gazdaságversenyképesség-fejlesztés
3. Agrár- és vidékfejlesztés
4. Környezetvédelem és infrastruktúra
5. Regionális fejlesztés

A Gazdasági Versenyképesség Fejlesztése Operatív Program a gazdaság általános versenyképességét kívánja javítani a termelőszektor modernizációját megvalósító beruházások, a társadalmi kohéziót és a foglalkoztatást növelő, a kis- és a közepes vállalatok technikai modernizálását szolgáló innovációs tevékenységük és hálózatépítésük támogatása által. Támogatja továbbá a hazai közfinanszírozású és magánjellegű K+F szféra versenyképes kutatásait és a két szektor közötti együttműködést; az elektronikus gazdaság és az elektronikus közigazgatás kiépítését.

A 2004-től 2006-ig tartó GVOP prioritásai: I. Beruházásösztönzés; II. Kis- és középvállalkozások fejlesztése; III. Kutatás-fejlesztés, innováció; IV. Információs társadalom- és gazdaságfejlesztés; V. Technikai segítségnyújtás.

A GVOP költségvetési kerete a 2004–2006 közötti időszakra összesen több mint 154 milliárd forint.

A 2004-ben megjelent 5 felhívás nagy hangsúlyt fektetett arra, hogy a kis- és a középvállalkozások minőségi fejlesztéseit elősegítse. A pályázatok három fő célra koncentráltak: a kis- és a középvállalkozások versenyképességének javítását segítő modernizációs célú beruházásokra, a vállalkozások együttműködésének, hálózatok kialakításának és a kis- és a középvállalkozások számára nyújtott tanácsadás igénybevételeének ösztönzésére.

6.3. TÁBLÁZAT A GVOP 2004. ÉVI ADATAI

Beérkezet pályázat	9134
Nyertes pályázat	4778
Támogatás	Több mint 72 milliárd forint
Beruházás	128 milliárd forint értékű
Kifizetés	118,5 millió

Forrás, GKM, 2004 (2005. február).

2004-ben 9134 pályázat érkezett be, ebből 4778 pályázat nyert el támogatást több mint 72 milliárd forint értékben, ami által közel 128 milliárd forint értékű beruházás valósulhat meg. Kétoldalúan 1685 Támogatási Szerződést írtak alá, 8,167 milliárd forint értékben. A pályázók részére a Strukturális Alap forrásaiból a GVOP által kiírt 2. prioritás (Kis- és középvállalkozás-fejlesztés) keretében történt

először kifizetés. 2004 végéig 118,5 millió forint támogatást utaltak ki a kedvezményezetteknek. A GVOP által 2004-ben meghirdetett pályázatokra elsősorban (több mint 86%) mikro-, valamint kis- és középvállalkozások nyújtottak be pályázatot.

A nyertes pályázók kiválasztásának szempontjai

Az ipari és a szolgáltatói szektor versenyképességének fejlesztése prioritáson belül a technológiai korszerűsítés, a regionális vállalati központok létesítése; a kis- és a középvállalkozások fejlesztése prioritáson belül a technológiai korszerűsítés, a regionális vállalati központok létesítése, a beszállítói integrátorok számának növelése és megerősítésük a következő kiválasztási kritériumokkal rendelkeznek:

A pályázat szakmai, pénzügyi megalapozottsága, a fejlesztés költséghatékony megvalósítása, megtérülési idő, munkahelyteremtés, kapacitásnövelés eredményeként realizálódó többlet hozzáadott érték, az értékesítésben keletkezett hozzáadott érték nagysága, a technológia energia-takarékossága, a hátrányos helyzetű régiók felzárkóztatásának elősegítése, az egységnyi támogatásra jutó beruházási költség nagysága, előnyben részesül az a pályázó, amely a környezetvédelmi szempontokat fokozottan érvényesíti, a vállalkozás által kibocsátott környezeti terhelést jelentősen csökkenti (a beruházás hatására a vállalkozás környezeti terhelése a vonatkozó nemzeti normák alá csökken), előnyben részesül az esélyegyenlőségi szempontokat fokozottan érvényesítő pályázat. A beszállítói integrátorok számának növelése és megerősítésük című projekt a fentiekén túl a műszaki ütemtervnek megfelelően a legrövidebb időn belül megvalósuló részesülnek előnyben. Nem vesszük sorra az összes projekt kiválasztási szempontjait, mert valamennyi hasonlóan általános, kevésbé differenciált, nehezen mérhető, a szubjektivitásnak tág teret hagyó kritériumokat alkalmaz. A munkahelyteremtés szempontja szinte az összes pályázatban szerepel.

A pályázatok értékelése

A pályázatok értékelésében a 2002-es kormányváltás után komoly változások történtek. A Nemzeti Fejlesztési Terv az EU módszertana alapján készült, amely előírta a pályázatok hatáselemzését. Az új miniszter is élesen vetette fel a pályázatok hatáselemzésének igényét. „A Széchenyi terv nem vizsgálta, hogy a különböző pályázatoknak mi a hatása együtt és külön-külön. Nem tervezte meg és nem vizsgálta, hogy ezek az eredmények a pályázatoktól várhatók-e egyáltalán, esetleg önmaguktól is bekövetkeztek volna, vagy egyáltalán nem várhatók érdemi eredmények, mert csak olcsó pénz lenyúlását szolgálták. Mi ezen változtatni fogunk. Megtervezzük a pályázatok hatását és ellenőrizzük, hogy ez a hatás bekövetkezett-e.”³⁷ – ígérte az új miniszter. Az értékelés módszertanának kialakítása azonban lassan haladt.

A GKM pályázatértékelése

A Gazdasági és Közlekedési Minisztériumban előbb a kkvv-fejlesztés, majd a GVOP értékeléséről készült módszertani jellegű tanulmány. Emellett a kkvv-fejlesztést egy külső szakértő is értékelte. Ebben a pontban ezeket ismertetjük azzal a két elemzéssel együtt, amelyek a minisztériumtól függetlenül születtek, és amelyek közül az első a vállalkozásfejlesztés gyakorlatát átfogóan, a másik a Széchenyi terv egyik pályázatát esettanulmányban értékelte.

A kis- és középvállalkozás-fejlesztési pályázatok utóértékelési rendszeréről készült módszertani tanulmány (Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, 2004) rögzíti, hogy az egyes pályázatok esetében külön-külön kell megtervezni az utóértékelés elveit, menetét, valamint külső szakértők bevonásával ki kell alakítani az alkalmazni kívánt specifikus mutatószámokat. A tanulmány leszögezi azt is, hogy mivel a támogatott fejlesztések hatása csak hosszú távon, a támogatás odaítélését követő 5-7 év múlva ítéltető meg teljes körűen, ezért a makrogazdasági értékelések következtetései is csak több évvel a meghirdetést követően állapíthatók meg.

³⁷ Csillag István beszéde 2002 végén egy vállalkozói fórumon. A szöveg a GKM honlapján volt elérhető.

Az utóértékelési rendszer célja a meghirdetett támogatási konstrukciók hatékonyságának mérése, és azokon belül az egyes vállalkozások pályázatainak megvalósulásának ellenőrzése. Az értékelés során a költség-haszon elvet kell érvényesíteni.

Az értékeléshez szükséges adatok két forrásból származnak: egyrészt a pályázatokhoz kapcsolódó nyilvántartásból, másrészt a nyertes pályázók rendszeres adatszolgáltatásából. Az adatszolgáltatás kiterjed mind a támogatott projekt, mind a vállalkozás egészének eredményeire.

A szerződések melléklete úgynevezett Monitoring Adatlapot tartalmaz, amit a vállalkozásnak meghatározott időközönként kitöltve el kell juttatnia a támogatóhoz.

Az utóértékelési rendszer a következő elemekből épül fel:

- adatbázis (pályázóktól kapott adatok, információk; statisztikai adatok)
- adatbázisból számított mutatószámok
- szöveges elemzés, értékelés
- döntési javaslatok.

Az adatbázist általában olyan teljesítménymutatók alkotják, amelyek a módszertan kialakítói szerint képesek egyértelműen lemérni a vállalkozás helyzetét a projekt megkezdése előtt és megvalósítása után, valamint megmutatják külön is a projekt eredményét.

Adatbázisból számított mutatószámok típusai:

- A forrás vagy input indikátorok a támogatás egyes szintjeinek (program, projekt) költségvetésére vonatkoznak.
- Az output indikátorok a végső kedvezményezett tevékenységének eredményét mutatják meg (például: a támogatásban részesülő kis- és középvállalkozások száma).
- Az eredmény indikátorai bemutatják a program által kiváltott közvetlen és azonnali hatásokat (például: az árbevétel, a nyereség változása, a támogatott vállalkozások aránya az adott térségben).
- A hatás indikátorai mutatják be a programnak a közvetlen kedvezményezettekkel irányuló azonnali hatásain túl, a nemzetgazdaság egészét is érintő következményeit (például a támogatás révén létrejövő új munkahelyek, a támogatással megőrzött állások száma, a vállalkozások által előállított bruttó hozzáadott érték növekedése, a vállalkozások piaci részesedésének változása).

Ha a mutatószámok nem igazítanak el egyértelműen a támogatás hatékonyságát illetően, akkor a mutatószámok mellett, illetve helyett szöveges elemzés, értékelés elkészítését javasolja a tanulmány. A makrogazdaságra gyakorolt hatásokat független kutatókkal, szakértőkkel célszerű elemezni.

Az utóértékelés tapasztalatai alapján javaslatok készülnek a támogatási konstrukciók módosítására, esetleg a konstrukció megszüntetésére. A monitoring rendszer adatainak feldolgozása és elemzése alapján jelentések, tájékoztatók készülnek az elért eredményekről. Az értékelések megalapozzák a pályázati rendszer további működtetésére vonatkozó döntési javaslatokat.

A monitoring adatszolgáltatás alapját a különféle gazdasági mutatószámok képezik.

A pályázati konstrukció működésének tekintetében alkalmazható mutatószámok: a nyertes pályázatok aránya az összes benyújtott pályázathoz viszonyítva, a formai hibák miatt elutasított pályázatok aránya, a szakmailag nem megfelelő pályázatok aránya, a hiánypótlásra felszólított pályázók aránya, a pályázatot benyújtó és a nyertes vállalkozások méret szerinti megoszlása, az elnyert támogatás aránya az összes igényhez képest, az elnyert támogatás aránya a támogatási kerethez mérten, az elnyert támogatás összege a teljes beruházás nettó összegéhez mérten, az összes támogatási igény a támogatási kerethez mérten, hány projekt nem valósult meg stb.

Az egyes vállalkozások esetében alkalmazott mutatószámok a vállalkozás egésze tekintetében: a vállalkozás éves beszámolójában, adóbevallásában szereplő módon az értékesítés összes nettó árbevétele, exportja, nyeresége, foglalkoztatottainak száma stb.

A megvalósított projektekre vonatkozóan: a megvalósított beruházás által elért árbevétel, export, nyereség, a keletkezett új munkahelyek száma, a projektben részt vevő foglalkoztatottak száma, illetve ezek aránya az összes foglalkoztatott számához stb.

Specifikus, az egyes konstrukciók sajátosságait figyelembe vevő mutatószámok: a szolgáltatás igénybevétele esetén saját költségére is igénybe veszi-e a későbbiekben a szolgáltatást (tanácsadás igénybevétele ösztönző pályázat esetén), a szolgáltatás igénybevétele esetén elért árbevétel illetve nyereségnövekmény (tanácsadás igénybevétele ösztönző pályázat esetén), a vállalkozás honlapját

látogatók száma (saját internetes honlap működtetését ösztönző pályázat esetén), az üzletkötések számának változása a honlap elkészítése után (saját internetes honlap működtetését ösztönző pályázat esetén) stb.

A makrogazdasági hatások mérésére szolgáló mutatószámok: az adott pályázati konstrukció keretében megvalósított beruházások nettó összköltsége, a támogatott vállalkozásnál létrejött új nettó munkahelyek száma, a támogatott vállalkozásnál megőrzött munkahelyek száma, a támogatott vállalkozásnál keletkezett bruttó hozzáadott érték növekménye, a hátrányos helyzetű térségekben megvalósuló fejlesztések aránya, az 1 Ft támogatással megvalósult beruházások értéke stb.

A GKM-ben 2004-ben létrejött a Gazdasági Versenyképesség Operatív Program Irányító Hatóság Monitoring Bizottsága, azaz a GVOP átfogó koordinációs és döntéshozó testülete, amelynek feladata, hogy meggyőződjön a támogatás végrehajtásának hatékonyságáról és minőségéről.

Az Operatív Program négy prioritást jelöl ki a támogatások területeként: beruházásösztönzés; kis- és középvállalkozások fejlesztése; kutatás-fejlesztés, innováció; információs társadalom- és gazdaságfejlesztés. A prioritások intézkedésekre bomlanak, a külföldi szakértők részvételével készült Programkiegészítő Dokumentum³⁸ ezen intézkedések részleteit fejti ki.

A dokumentum prioritásonként külön-külön számba veszi az intézkedéseket. Ez nem más, mint a prioritást megvalósító fejlesztési cél általános megfogalmazása.³⁹

Az intézkedések leírása a következő elemeket tartalmazza: az intézkedések háttérét, indokait, célkitűzéseit⁴⁰; a célkitűzések komponensekre⁴¹ bontását; komponensenként a támogatható tevékenységeket⁴²; a támogatás formáját és mértékét, a projekt kiválasztási kritériumokat, a kedvezményezetteket, a lebonyolító közreműködő szervezeteket, a pénzügyi tervet, a monitoring és az értékelési indikátorokat, a fenntartható fejlődés és az esélyegyenlőség érvényesítését, az állami támogatás típusát és jogalapját.

A dokumentum emellett kommunikációs akciótervet és a számítógépes adat- (információ-) cserére vonatkozó szabályokat is tartalmaz. A vaskos, mintegy 140 oldalas dokumentum felépítése nagyjából a logikai keretmátrix⁴³ felépítését tükrözi, de hatásindikátorokat nem tartalmaz.

A Gazdasági és Közlekedési Minisztériumnál a kis- és a közepes vállalkozásoknak kiírt pályázatok értékelése a begyűjtött adatok alapján folyamatos, de összefoglaló értékelés még nem készült azokról. Megbízást adott viszont 2004-ben a GKM egy külső szakértőnek, hogy vizsgálja meg a kis- és a közepes vállalkozások pályázatainak hatékonyságát a Széchenyi tervre (2002), a Széchenyi Vállalkozásfejlesztési Programra (2003) valamint a hitel- és a garanciakonstrukciókra koncentrálna (Ipargazdasági Intézet, 2004).

A kutatásnak a következő kérdésekre kellett választ adnia: mely támogatási formák voltak a legnépszerűbbek? Méret, tevékenység szerint milyen támogatási konstrukciók a legsikeresebbek? A kevésbé sikeresek esetében ez milyen okokra vezethető vissza? A vállalkozások milyen forrásból jutottak ezekkel kapcsolatban információhoz, illetve elégedettek-e az így kapott információval? A kérdésekkel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy azok elsősorban nem a pályázó vállalkozásoknál kiváltott hatásokra kíváncsiak.

³⁸ Programkiegészítő Dokumentum, Gazdasági Versenyképesség Operatív Program 2004–2006. A tanulmány a GKM honlapján érhető el.

³⁹ Például: 1.1 Az ipari és a szolgáltatói szektor versenyképességének fejlesztése.

⁴⁰ A nemzetközi versenyképesség javítása, az ipar szerkezetátalakításának gyorsítása, a magas hozzáadott értékű beruházások ösztönzése, a fenntartható fejlődés ösztönzése, a környezeti terhelés csökkentése.

⁴¹ 1. komponens: Technológiai korszerűsítés. Korszerű technológiai színvonalat képviselő és piacképes, kiváló minőségű termékeket előállító termelőkapacitások kiépítése. Támogatásban részesül a már megtelepült vállalatok eszközállományának, tevékenységének, termelésének bővítése, a magas hozzáadottérték-tartalmú szolgáltatások meggyökeresítése is. A nagyberuházásokhoz kapcsolódóan fontos a telephelyen belüli infrastruktúra támogatása. A komponens a fenntartható környezeti fejlődés elősegítése és a káros környezeti hatások csökkentése érdekében támogatja a környezetbarát, kevésbé szennyező technológiák és eljárások bevezetését.

⁴² 1.1.3 Tevékenységek 1. és 2. komponens: telekhatáron belüli infrastruktúra építése, korszerűsítése, ingatlanépítés, korszerűsítés, gépek, berendezések beszerzése, szolgáltatóknak fizetendő közmű- és hálózatfejlesztési hozzájárulás kifizetése, kiviteli tervek készítése, egyéb beruházásnak minősülő beszerzések, szállítás és üzembe helyezés beruházási költsége, immateriális javak költségének támogatása.

⁴³ A logikai keretmátrixot a következő pontban ismertetjük.

A megbízott vállalkozás kérdőíves felmérést végzett külön a nyertes pályázók, külön a nem nyertes pályázók körében, valamint a kedvezményezett vállalkozási célcsoport 1500 darabos reprezentatív mintáján. A kutatás főbb megállapításai:

- A vissza nem térítendő pályázati támogatásokra sokkal inkább a kis- és a középvállalkozások az esélyesebbek, mint a mikrovállalkozások.
- Az előre nem jól megbecsült potenciális pályázói kör miatt nagyszámú pályázót vissza kellhet utasítani a pályázati keretösszegek kimerülése miatt, vagy a pályázat érdektelenségbe is fulladhat.
- Kevésbé bürokratikussá, egyszerűbbé, átláthatóbbá és mindenképp gyorsabbá kellene tenni a pályázási, elbírálási folyamatot.
- A vállalkozások elégedetlenek a pályázati lehetőségekkel, a pályáztatással kapcsolatos információkkal.
- „...kiderült az a tény, miszerint a vállalkozások állami (vissza nem térítendő) támogatás nélkül is meg tudják ... valósítani a beruházási elképzeléseiket. Természetesen, ha szert tehetnek ehhez »ingyen pénzre«, az mindenkinek jól jön.”

Nem a minisztérium megrendelésére eseti értékelések is készültek. A jelenlegi, a közvetlen támogatásokra, a támogatott hitelprogramokra, az általában állami tulajdonú befektetési szervezetek által közvetített alacsony hozamkövetelményű tőkebefektetések eszközrendszerére épülő, kérdéses hatékonyságú kkv-fejlesztési politikát több tanulmányban elemezte Kállay László (Kállay, 2002; Kállay—Imreh, 2004). Bár mondanivalóját a kisvállalkozások fejlesztése kapcsán fejtette ki, de megállapításai általában érvényesek a vállalkozásfejlesztésre is. Eszerint az eddig alkalmazott politikák nem elég hatékonyan érték el a hivatalos dokumentumokban deklarált céljaikat. A programok alig tartalmazzák azokat a beépített kontrollmechanizmusokat, amik biztosíthatnák a programok hatékony végrehajtását, így a hatás méréséhez szükséges információk általában hiányosak. Ennek következményei több területen is érezhetők:

- A vállalkozásfejlesztési politika alig járult hozzá önállóan is működő pénzügyi és/vagy üzleti fejlesztési szolgáltatások piacainak kialakulásához. Az ilyen részpiacok fejlődése spontán módon zajlik, ami önmagában nem baj, de a rásegítő hatás ezt a folyamatot sok területen lényegesen gyorsíthatná.
- A magyarországi kisvállalkozásoknak csak néhány százaléka kapott érzékelhető segítséget a vállalkozásfejlesztési rendszertől.
- A támogatások, kedvezményes programok feltételeinek sokkal nagyobb célcsoport felel meg, mint ahányan azokból valóban kaphatnak. Ennek következtében az elosztási döntésekkel a vállalkozók jelentős része elégedetlen.
- Az alkalmazott eszközök ebben a kis számú esetben is csak kis mértékben szolgálták a versenyképesség javítását, sokkal inkább a viszonylag olcsó források szűk körű juttatására szorítkoztak.
- Az erősen korlátozott elérés következtében a vállalkozásfejlesztési eszközök többsége nem felel meg annak a kritériumnak, hogy a verseny torzítása nélkül fejtsse ki hatását.
- A vállalkozásfejlesztési szervezetek körében „rent seeking” típusú magatartás alakult ki, kevés az érdekeltség a tényleges eredményben, és az erőfeszítések jelentős részét a finanszírozási források biztosítása köti le.
- Alig alakultak ki a piacba integrálódó, vagy integrálódni képes, fenntartható, önszabályzó alrendszerek és tevékenységek.
- Szükséges az erős adminisztratív kontroll, és emiatt a forrásallokáció adminisztratív terhei nagyon magasak maradnak. Emiatt a támogatási politikát folyamatosan támadások érnék a támogatott vállalkozások részéről is.
- Az egyszeri beavatkozás után a programok nem folytatódnak, a hatás nem tartós. Ha megszűnik vagy csökken a többletforrások elérhetősége, akkor a fejlesztési eszközök a korábbinál sokkal alacsonyabb szinten működnének.” (Kállay, 2005)

A GKM pályázatértékelési gyakorlata a módszertan fényében

Ahhoz, hogy a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium pályázatértékelési gyakorlatát minősíteni tudjuk, vizsgáljuk meg, milyen mércéket kínál ehhez a szakirodalom.

Fogalmilag megkülönböztetendő tevékenységek a monitoring, az ellenőrzés és az értékelés. A monitoring a projektmenedzsment eszköze, célja a tervek és a megvalósulás eltéréseinek megállapítása. A tevékenységet a szervezeten belül végzik. Az ellenőrzés a szabályoknak való megfelelés vizsgálata, célja a szabálytalanságok, a visszaélések kiszűrése. Az ellenőrzés általában külső kezdeményezésre történik, pontosan a donorok érdekeinek védelmében. Az értékelés a projekt egészének áttekintése, célja a tevékenység hatásának vizsgálata a megoldani kívánt társadalmi-gazdasági problémára. Az értékelés elemző-tudományos jellegű tevékenység. Külső szereplők végzik (Barna, 2004).

Az EU-ban részletesen kidolgozott – bár a pályázatok konkrét céljaitól elrugaszkodó – általános módszertan létezik a projektek hatásvizsgálatára. Ezt többek között a többször kiadott Projektciklus Menedzsment (PCM) kézikönyvek tartalmazzák⁴⁴. Az értékelési eljárás keretein belül vizsgálják a projekt hatékonyságát, eredményességét, a célcsoportra gyakorolt pozitív hatásait, illetve a fenntarthatóságát. Az értékelés történhet a projekt megvalósítása közben, a projekt végén vagy utólag. A könyv mindenek előtt a „logikai keretmátrixot” ajánlja, amely megkönnyíti a projekt céljának tisztázását, alátámasztja a projekt létjogosultságát, segíti azonosítani az információszükségletet, környezet-elemzési módszerként is használható és támogatja az eredményesség mérését. (Lásd részletesen: Kállay—Imreh, 2004, 156–164).

A mátrix első oszlopa tartalmazza azokat a tevékenységeket, amelyek szükségesek az eredmények eléréséhez; azokat a pozitív változásokat, amelyek a tevékenységek révén valósulnak meg, vagyis a projekt eredményeit; a projekt közvetlen célját; végül azt a tágabb célt, amely távlati megvalósulásához az egyedi projekt közelebb juttatta a társadalom egy bizonyos részét.

A második oszlopban az objektíven mérhető mutatószámok, indikátorok jelennek meg. A mutatók segítségével ellenőrizhetők a projekt tényleges következményei. Az Európai Unió teljesen egyértelműen definiált elvárásokat támaszt a mutatókkal szemben. Azok legyenek: konkrétak, egzaktan mérhetőek, megfelelő költség mellett elérhetőek, a vizsgált tényezőre jellemzőek, és legyenek alkalmasak az időbeni változások megfigyelésére. A projekt közvetlen hatását bemutató indikátorok az output indikátorok. Ezek a projekt kibocsátását mérik megfelelő nominális kategóriákban (kilométer, létrejött munkahelyek száma, kiadványszám stb.). A projekt célkitűzéseinek megvalósulását mérik az eredményindikátorok, ezek a mutatók igazolják, hogy a projekt milyen hatással van a kedvezményezettekre. Végül a projekt társadalmi célkitűzéseinek megvalósulását a hatásindikátorok mérik.

A mátrix harmadik oszlopa az indikátorok forrásait tartalmazza. A negyedik és az ötödik oszlop a projekt feltételeit, illetve előfeltételeit rögzíti, azokat, amelyek különös jelentőséggel bírnak a projekt sikerében, illetve a projekt kezdetén fennálló külső, nem befolyásolható adottságokat.

Érdekes módszertani dilemmát vet fel a hazai értékelési gyakorlat egy tanulmánya. Az OMFB megrendelésére a KMÜFA-ból 1991–95 között finanszírozott projekteket elemzett Török Ádám és munkacsoportja (Török, 1996). A projektek célja olyan K+F eredmények létrehozása volt, amelyek a gyakorlatban is hasznosíthatóak, illetve a piacon versenyképes termékekben vagy eljárásokban testesülnek meg. Ezek kamatmentes kölcsönként, vagy vissza nem térítendő támogatásként adott pénzeszközök felhasználásával valósultak meg.

A K+F projektek pénzügyi értékelésére két fő irányzat alakult ki – írta. Az egyik irányzat az objektív módon mérhetőnek hitt költségek és hasznok összehasonlítását végzi el. A másik nem szűkíti le az elemzést a rövid távú megtérülési szempontokra, hanem figyelme a projektek hasznának kvalitatív összefüggéseire is kiterjed. Az egyik irányzat tehát kvantitatív összefüggéseket vizsgál a projekt időhorizontján belül, a másik a kvantitatív mellett kvalitatív szempontokat is értékel, amelyek túlnyúlnak a projekt időhorizontján. Ez utóbbi felfogás kiterjed a nem kvantifikálható, illetve kvantifikálható, de pénzben nem mérhető költségekre és hasznokra is. (Például a szervezetben felhalmozott szellemi tudás emelkedésére, illetve a fejlesztett berendezések zajcsökkenésére, vagy a hálózatépítő, rendszerképző hatásokra.) A költség-haszon elemzés szűkebb felfogása ellen Török Ádám két érvet hoz: egyrészt azt, hogy a több éven át tartó projektek évenkénti költségeinek reálértéken történő össze-

⁴⁴ Manual Project Cycle Management. Commission of the European Communities, Brussels 2001.

használásához a fogyasztói árindex nem jó korrekciós tényező. Másrészt megemlíti, hogy a költségek időben jól körülhatárolhatóan, a hasznok viszont több évre elnyújtva jelentkeznek. Ez kétségtelenül igaz, ugyanakkor a hosszabb távú hatások értékelésében sok lehet a szubjektív elem.

A ma használatos „sztenderd” szociológiai módszertankönyv külön fejezetet szentel az értékelő kutatásoknak, a hatásvizsgálatoknak (Babbie, 2004). Értékelő kutatásra valamilyen társadalmi beavatkozás hatásának értékelésére van szükség. „A társadalmi beavatkozás: társadalmi kontextusban végzett akció valamely elérni kívánt eredmény előidézésére.” (Im. 385.) A hatásvizsgálat állapítja meg, hogy sikerült-e a kívánt hatást elérni. Alapvető követelmény, hogy a program célja világosan megfogalmazott legyen, mert csak ekkor vethetők fel a „mit és hogyan mérünk” kérdései.

Egyetértésre kell jutni a kutatás felhasználóival a mérendő fogalom definíciójában, abban, hogy mit jelent az a fogalom, amit mérni akarunk. Ettől függ, hogyan operacionalizáljuk a projekt célját és ettől függ továbbá a mérés eredménye, az úgynevezett kulcs-, vagy válaszváltozók kiválasztása. Ám nem csak a függő változók meghatározása szükséges, hanem gyakran szükség van a társadalmi környezet bizonyos elemeinek mérésére is, mert ezek is befolyásolhatják a válaszváltozók alakulását. Például egy képzési programon részt vevők elhelyezkedési arányainak értékelését a gazdaság állapotától, a konjunktúraciklustól, a foglalkoztatás szintjétől is függővé kell tenni. Emellett mérni kell a beavatkozás résztvevőinek eltérő reakcióját a kísérleti ingerre. Például a képzési programon egyesek szorgalmasak, mások nem, egyesek rendszeresen, mások ritkán járnak be a foglalkozásokra. Ezeknek a körülményeknek hatásuk lehet a későbbi elhelyezkedésre is.

Egy beavatkozás hatásvizsgálatánál nem mindig egyszerű annak a populációnak a meghatározása, amelyre a beavatkozás vonatkozik. Például a munkanélküliek nem azonos munkaerőpiacokon azok. Ideális esetben elkülöníthető egy vizsgálati és egy kontrollcsoport, amelyek összehasonlítása révén vonunk le következtetéseket a beavatkozás hatására nézve, de ez is számtalan módszertani problémát vet fel. A képzésben részt vettek például kikkel hasonlítsuk össze: bármely munkanélküliek csoportjával, olyanokkal, akik a képzés tartama alatt mindvégig munkanélküliek voltak, vagy olyanokkal, akik a képzés kezdetének, vagy befejezésének időpontjában voltak munkanélküliek?

A siker, illetve a kudarc operacionalizálásánál a költség-haszon elemzések nem minden esetben alkalmazhatók, mert a programok haszna gyakran pénzben nem mérhető. Sokszor többféle program összehasonlítása alapján ítéltethető meg a siker vagy a kudarc. Más esetekben a kutatók, vagy/és a felhasználók közti előzetes megegyezések rögzítik a megfelelő kritériumokat.

Kézdi Gábor tanulmánya (Kézdi, 2004) bemutatja a hatásvizsgálatok legfontosabb módszertani problémáit az aktív foglalkoztatási politikák példáján. Főként a közvetlen hasznok mérésének problémáira koncentrál és csak érinti a közvetett hatások mérését. Alapvetően azt vizsgálja tehát, hogy az adott program milyen és mekkora hasznot hozott a résztvevők számára.

Az alapkérdés úgy fogalmazható meg, hogy „milyen eredményt értek el a résztvevők, összehasonlítva azzal, amit akkor értek volna el, ha nem vesznek részt a programban. A megmért hatás tehát egy tényleges állapot (a program utáni eredmény) és egy úgynevezett tényellentétes állapot (milyen eredményt értek volna el a program hiányában) összehasonlításából adódik”.

A program résztvevőinek vizsgálatával azonban a tényellentétes eredmények nem mérhetők. Ilyenkor valamilyen kontroll csoport választása a járható út a hatások méréséhez. A megfelelő kontroll csoport kiválasztása azonban ugyancsak nehéz, mert a nem körültekintő kiválasztás torzításokat eredményezhet.

Kézdi Gábor a hatásvizsgálatok négy típusát különbözteti meg. A különböző módszerek más-más előnyökkel és hátrányokkal járnak.

Tervezett kísérletekben véletlenszerűen osztják be a kísérleti személyeket a „kezelt” és a kontroll csoportba. Elvileg tehát a két csoport összetétele azonos, így a két csoport eredményeinek összehasonlításával a program hatására következtethetünk.

A természetes kísérleteken alapuló elemzések a területi egységekből vesznek véletlen mintát. Egyrészt azokból, amelyekben indítottak foglalkoztatáspolitikai programot, másrészt azokból, amelyekben nem. A vizsgálatban az így képzett csoportokat hasonlítják össze.

A párosítási modellek lényege az, hogy a programban részt vevő valamennyi egyént párosítja egy vagy több nem résztvevővel. Elvileg a párok tagjai minden olyan változó tekintetében hasonlóak, amelyek befolyásolják az eredményt. A módszer a létrehozott párok eredményváltozóinak összehasonlításával páronként azonosítja a program hatását.

A tanulmány az ökonometria modellek két csoportját tárgyalja: a keresztmetszeti regressziókat és a szelekciós modelleket.

A nem csak a résztvevőkre gyakorolt, tehát közvetett hatásokat is magában foglaló, hosszú távú összehatásban elvileg benne van minden olyan hatás is, amely nemcsak az adott munkaerőpiacon jelenik meg, hanem más munkaerőpiacokon illetve egészen más piacokon is (például a termék- és a tőkepiacokon).

Összefoglalóan megállapítja, hogy az aktív munkaerő-piaci eszközök hatásának mérése bonyolult feladat, ami nem minden esetben oldható meg hitelesen. Megfelelő adatok mellett azonban és kellő körültekintéssel általában azonosíthatók a közvetlen hatások és az azok mögött meghúzódó mechanizmusok, valamint – ritkábban – a közvetett hatások egy része is.

Mindezek fényében a GKM pályázatértékelési módszertanáról és gyakorlatáról a következőket állapíthatjuk meg:

- A programok nyilvántartása, előrehaladása, a pályázatok szabályszerűsége, a támogatások rendeltetésszerű felhasználása vizsgálatának, vagyis a monitoringnak és az ellenőrzésnek mind a hazai, mind az Európai Unió kívánalmai szerint megfelel, de az értékelésnek, a vállalkozásoknál és a gazdaságban ténylegesen kiváltott hatások elemzésének nem;
- Az információkat a támogatásban részesültek adatszolgáltatásaira alapozzák, akik érdekeltek az adatok torzításában, vagy az adatszolgáltatás formális teljesítésében;
- Ettől függetlenül a gyűjtött információk nem alkalmasak a beavatkozásoknak sem a közvetlen, sem a közvetett hatásainak értékelésére, így a foglalkoztatásra gyakorolt hatás értékelésére sem;
- A rendszer működése kizárja, hogy a pályázatokról, a programokról jól megalapozott kép alakuljon ki;
- A pályázati rendszer átalakítása, a konstrukciók továbbfejlesztése sem alapozható maradéktalanul a pályázatokról rendelkezésre álló információkra.

Hivatkozások

Earl Babbie (2004): A társadalomtudományi kutatás gyakorlata, Balassi Kiadó.

Barna Zoltán (2004): Monitoring, ellenőrzés, értékelés. Idézi Kállay László—Imreh Szabolcs: A kis- és középvállalkozás-fejlesztés gazdaságtana Aula 2004.

Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (2004): Tájékoztató a kkv pályázatok utóértékelési rendszeréről. A tanulmány a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium honlapján érhető el.

Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (2005): Gyakorlati tudnivalók az Európai Unióról XII. fejezet.

Ipargazdasági Intézet (2004): A mikro-, kis- és középvállalatok támogatása hasznosulásának vizsgálata Budapest, 2004 április hó.

Kállay László (2002): Paradigmaváltás a kisvállalkozás-fejlesztésben, Közgazdasági Szemle 7-8. szám.

Kállay László—Imreh Szabolcs (2004): A kis- és középvállalkozás-fejlesztés gazdaságtana. Aula 2004.

Kállay László (2005): KKVv stratégia (Kézirat).

Kállay László—Kissné Kovács Eszter—Kőhegyi Kálmán—Maszlag Ludmilla (2003): A kis- és közepes vállalkozások helyzete 2002, Magyar Gazdaságelemző Intézet.

Kállay László—Kissné Kovács Eszter—Kőhegyi Kálmán—Maszlag Ludmilla (2005): A kis- és közepes vállalkozások helyzete 2003–2004.-ben. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium.

Kézdi Gábor (2004): Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Kutatóközpont Munkaerő-piaci Kutatások Műhelye, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Emberi Erőforrások Tanszék Budapest.

Kőhegyi Kálmán (2004): Vállalkozói hálózatok, klaszterek (Kézirat)

Nikodémusz Antal—Gecse Gergely (2002): Klaszterek a poszt szocialista országokban. Magyarországi klaszterek, A tanulmány a GKM honlapjáról volt letölthető.

Támogatásokat Vizsgáló Iroda (1999): Az Európai Közösségek állami támogatásokra vonatkozó szabályainak magyarázata. Pénzügyminisztérium.

Török Ádám (1996): A Központi Műszaki Fejlesztési Alapból finanszírozott alkalmazott K+F pályázati rendszer keretében 1991–1995 között megvalósított projektek vizsgálata. Kézirat.

7. A közlekedési infrastruktúra fejlesztésének foglalkoztatási hatása

A közlekedési infrastruktúra fejlesztése nem tartozik a foglalkoztatáspolitikai szabályozási területei közé, a térkapcsolatok sűrűségének és intenzitásának azonban igen fontos foglalkoztatási szerepük van. E kapcsolatok két úton befolyásolják a helyi, a regionális és az országos munkaerő-piaci folyamatokat: egyrészt a napi, rövid távú ingázás lebonyolításával, másrészt a hosszabb távú, akár végleges költözést is maga után vonó földrajzi mobilitás segítségével. Az első eset a munkaerő-piaci körzeteken belüli tömegközlekedési kapcsolatok kiépítésének igényével jár, míg a második inkább az ország-részeket összekötő gyorsforgalmi közúti és vasúti hálózat sűrítésével fokozható.

A Wim Kok-jelentés érdemben nem tárgyalja a kérdést, mindössze megállapítja, hogy Magyarországon a földrajzi és az ágazati mobilitás alacsony, ajánlásai között pedig modern állami foglalkoztatási szolgálat kiépítését szorgalmazza e mobilitás fokozása érdekében.

A 2001-es foglalkoztatási jelentés már kissé mélyebben érinti a regionális mobilitás kérdését a munkaerőpiac rugalmasságáról szóló fejezetben. A Wim Kok-jelentés megállapításait mindössze néhány számadattal támasztja alá. Témánk szempontjából e dokumentummal kapcsolatban a javasolt politikák az igazán fontosak, amelyek közt nevesítve szerepel az információs hálózatok kiépítése minden térségi szinten, valamint a szállítási infrastruktúra – azon belül is elsősorban az úthálózat – fejlesztése az elmaradott területeken. A 2004. évi Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv a regionális különbségek csökkentésénél tárgyalja a kérdést. Itt a közlekedési infrastruktúra fejlesztését már mint az elmaradott régiók tökevonzó képességét javító eszközt említik, ami mögött minden bizonnyal az autópályákkal kapcsolatos ilyen irányú általános vélekedés húzódik meg.

Az autópályák és tágabb értelemben a közlekedési infrastruktúra területfejlesztő hatásaival kapcsolatos elvárások már a Széchenyi tervben is megjelentek, és az ott kifejtett alapokon a Nemzeti Fejlesztési Terv is hasonlóan vélekedik. Az ide kapcsolódó, 2006-ig érvényben lévő Regionális Operatív Program három kiírásban is támogatni kívánja az ilyen irányú fejlesztéseket, de a Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program is tartalmaz – többek között autópálya építésre is fordítható – támogatási eszközöket.

„A közlekedési infrastruktúra kiépítése javítja az elmaradott térségek és régiók országon belüli és külföldről történő elérhetőségét, ugyanakkor új munkalehetőséget teremt, hiszen emeli a projektekből profitáló térségek versenyképességét. A potenciálisan betölthető állások számának emelésével hozzásegíti az embereket a megfelelő állás gyorsabb megtalálásához, hiszen a kapcsolódó projektek elősegítik az ingázással elérhető munkalehetőségek bővülését.” (Nemzeti Fejlesztési Stratégia, p. 142.)

A Verheugen-jelentés (Working together for Growth and Jobs, A new Start for the Lisbon Strategy, COM (2005) 24, 2005. február) az Európai Unió szemszögéből érinti a kérdést: az egységes piac működéséhez modern infrastruktúrára van szükség, ami hat a mobilitásra.

Az ingázás foglalkoztatási szerepe

A helyi munkaerőpiacokon belüli, elsősorban a központok (a városok) és a falvak között meglévő foglalkoztatottsági, munkanélküliségi differenciák mérséklésének egyik módja a napi ingázás fokozása, a lakóhelyen kívüli munkahelyek elérésének megteremtése. Az ingázás munkaerő-piaci körzeteken belüli szintje alapvetően a tömegközlekedési kapcsolatok sűrűségétől, egybehangoltságától és

munkaerő-piaci racionalitásától függ. Az elmúlt tizenöt év folyamatos trendje szerint gyors ütemben emelkedik a hazai személygépkocsi-ellátottság, ám olyan magasak az autózást jelentő terhek, hogy rövid, ám 10-15 km-t már meghaladó távolságokon – költségeit és a munkáltatók utazási költségterítési hajlandóságát figyelembe véve – e közlekedési mód nem tudja felvenni a versenyt a tömegközlekedéssel. A vonat- és a buszjáratok nagy volumenű, országos fejlesztése helyett azonban a kilencvenes éveket sokkal inkább a szárnyvonalak és a gazdaságtalannak ítélt járatok megszüntetése jellemezte.

Kilencvenes évek közepi vizsgálatok szerint a magas munkanélküliségtől sújtott települések kétharmadát relatíve jó állapotban lévő városi munkaerőpiacok veszik körül (Köllő, 1997). Ezekben az esetekben a város megközelíthetőségének javítása fontos lépés lehetne a munkanélküliség csökkentése és a helyi munkaerőpiacon belüli falvak között meglévő foglalkoztatottsági különbségek mérséklése felé. A helyi közlekedési kapcsolatok normalizálása ráadásul nemcsak az állás nélkül lévőköt, hanem a hátrányos helyzetben lévő települések minden (potenciális) munkavállalóját érintené és kedvezőbb helyzetbe hozná. Az olyan körzetekben persze, ahol a központ is nehéz helyzetben van, ott a kapcsolatok megteremtése önmagában nem tudna jelentős hatást kifejteni (Köllő, 1997). Ezt a feltevést az utóbbi néhány év folyamatai lényegében bizonyították is, hiszen a keleti országrészben mind a mai napig tart a rendszerváltozás okozta gazdasági sokk hatása, néhány kivételtől eltekintve az itteni városi munkaerőpiacok mind a mai napig válságban vannak. Ennek következtében a környező falvak sem voltak képesek talpra állni, munkavállalóik sem helyben, sem a környező településeken nem találtak maguknak munkát (Köllő, 2002).

Az autópálya-hálózat foglalkoztatási hatásai

A helyi tömegközlekedési kapcsolatokon kívül a nagytérségi közlekedési infrastruktúra is befolyásolja az érintett térségek munkaerőpiacát. Ezen belül a vasút egyaránt kiszolgálja a rövid távú, mindennapi ingázást, illetve a hosszú távú, fővonalak mentén még viszonylag gyorsnak is mondható munkába járást. Mivel azonban ma Magyarországon vasútfejlesztés nem folyik, e hálózatot jelen tanulmányban csak mint napi ingázási eszközt vesszük figyelembe és érvényesnek gondoljuk rá a fent elmondottakat.

A gyorsforgalmi úthálózattal egészen más a helyzet. Fejlesztésétől a magyar politikai és üzleti életben is egyértelműen azt várják, hogy ezek a beruházások jelentősen hozzájárulnak az érintett térségek, ezzel pedig az ország gazdasági fejlődéséhez, ennek részeként pedig a foglalkoztatottság növekedéséhez. Egy ország vagy egy országrész társadalmi és gazdasági fejlődése alapvetően függ a közlekedési adottságoktól, a közlekedési hálózatok kiépítettségétől. Ma főként a globalizáció folyamata formálja a gazdasági életet: nemzetközivé váltak a piacok és a vállalati szervezetek nagy része is, új termelési és szállítási formák honosodtak meg („just in time” szállítás és „just in time” termelés például az autógyártásban), dinamikusban fejlődnek a tercier ágazatok. Éppen ezért nagyon fontossá vált az egyes térségek gyors elérhetősége, tehát nagy súlyt kell fektetni a közlekedési hálózatok minél nagyobb arányú kiépítettségére és minél jobb színvonalú üzemeltetésére. A fejlett európai országokban a vonalas infrastruktúra területi fejlődést generáló, illetve kiszolgáló szerepe már évtizedek óta gazdaságpolitikai evidenciának számít. E felfogás következtében Nyugat-Európában nagy ütemben folyt az autópálya-hálózatok kiépítése. A nyolcvanas évek első felében az akkori EGK országaiban mintegy 5000 km autópálya épült; az összpálya hossza ma már 30000 km. 1976–1986 között a legkiépítettebb gyorsforgalmi úthálózattal rendelkező Németországban 30%-kal nőtt az autópályák hossza.

A kilencvenes évek általános hazai tapasztalata volt az, hogy a multi- és transznacionális nagyvállalatok telephelyválasztását alapvetően befolyásolta az autópályák közelsége. A zöldmezős beruházások jelentős része a gyorsforgalmi úthálózat már meglévő elemeihez, illetve azok 30-40 km-es sávjához kapcsolódott, különös figyelemben részesítve Budapestet és annak közvetlen környékét. Mivel a kilencvenes évek közepén elért stabilizációnak, illetve a meginduló gazdasági fejlődésnek igen fontos tényezői voltak e külföldi tőkét működtető vállalatok, ezért szinte kézenfekvő a képzettársítás: az autópálya-hálózat önmagában képes területi fejlődést generálni; csak sztrádákat kell építenünk, amik automatikusan befektetőket vonzanak az adott területre. E gondolatmenetet szervesen egészítette ki az a felismerés, hogy az ország térségeinek talán legfontosabb gazdasági erőforrása a földrajzi fekvés: az, hogy egy adott terület időben milyen messze fekszik a nyugati exportpiacoktól. Innen már csak egy lépés volt a következtetés: sürgősen bővítenünk kell a hazai gyorsforgalmi úthálózatot, mégpedig úgy, hogy egyes elemei rendszert alkotva lerövidítsék a nyugati határszél eléréséhez szükséges időt. Ez a felfogás, mint láttuk, alapjaiban megjelenik a legfontosabb foglalkoztatás- és

területpolitikai dokumentumokban is. Az itt megfogalmazott állítások a hazai területi egyenlőtlenségek mibenlétét célzó kutatási eredmények ismeretében többé-kevésbé védhetők, bár a sztrádák, mint „fejlődési tengelyek” kiemelése inkább csak jól hangzó szlogennek tűnik, mintsem több oldalról bizonyított ténynek. Kétségtelen, hogy a fejlettség regionális egyenlőtlenségi dimenzióinak térképi ábrázolása során könnyen támadhat az a képzetünk, hogy az autópályák menti területek – különösen a Dunántúlon – egységesen jobb helyzetben vannak, mint az ország más vidékei. Ám hogy ebben ténylegesen milyen szerepet játszanak az autópályák, pontosan nem tudjuk. Tény, hogy a hazánkba érkezett, egyébként nettó foglalkoztatásnövelő hatással bíró külföldi tőkebefektetések 80%-a a fővárosban és annak agglomerációjában, valamint az Észak-Dunántúlon realizálódott (Barta Gy. 2003). E vállalatok telephelyválasztását elsősorban a termelési tényezők elérhetősége határozta meg. További fő szempontként kiemelhetjük még e tekintetben Nyugat-Európa földrajzi közelségét, a nyugat-európai gazdasági tér Budapest irányában történő kibővülését, amely folyamat legfőbb mozgatórugói többek között a főváros igen jelentős gazdasági potenciáljában, tőkevonzó képességében, az M1-es és az M7-es autópályák léteben, az itt honos ipari hagyományokban, valamint e régió lakosságának képzettségi szintjében, munkamoráljában, az általuk elérhető magasabb termelékenységi szintben keresendők (Barta Gy. 2003). A gazdasági dinamika legfőbb indikátoraként számon tartott külföldi működőtőke-befektetések területi eloszlásában tehát alapvető szerep tulajdonítható az e tekintetben egyébként igen szerencsés helyen húzódó két dunántúli autópályának. Ebből azonban nem következethetünk arra, hogy új szakaszok építése esetén az érintett területek ugyanúgy tömeges telephelyekké válnak, mint történt az az M1-es és az M7-es mentén.

Az egyetlen eddigi átfogó kutatás, amely az autópályák térségfejlesztő, gazdaságdinamizáló hatását igyekezett mérni, a Kopint-Datorg Rt. M5-ös menti munkája volt. Azt vizsgálták, hogy e sztráda Budapest–Kiskunfélegyháza közötti szakaszának megépítése, illetve a Kiskunfélegyháza–Szeged közötti tervezett szakasz megépítésének elmaradása milyen hatást gyakorolt az érintett kistérségek gazdasági és demográfiai fejlődésére. Főbb megállapításaik közül témánk szempontjából az alábbiakat tartjuk fontosnak kiemelni:

- az autópályán történő jó megközelíthetőség egyértelműen növeli az érintett kistérségek népességmegtartó erejét;
- az autópálya-fejlesztések csökkentik a munkanélküliséget, növelik a foglalkoztatottságot;
- az autópálya léte önmagában nem garantálja a gazdasági fejlődést;
- az autópálya léte a mindenkori külföldi befektetői érdeklődés kitüntetett eleme: az autópálya menti területek versenyelőnyt élveznek a befektetőkért folyó vetélkedésben;
- a feldolgozóipari, de mindenekelőtt a gépipari beruházások szempontjából döntő fontosságú az autópálya megléte;
- az autópálya megépülését követő néhány évben annak gazdaságfejlesztő hatásai egy viszonylag szűk sávra korlátozódnak, de rövid időn belül annak szélesebb környezetére is kiterjednek (Bartha A.—Klauber M. 2000).

Itt kell megjegyeznünk, hogy az általánosan várt gazdaságélénkítő hatáson kívül maguknak az építkezéseknek is van foglalkoztatási hatásuk. Erről a kérdéskörrel nem sokat tudunk, nincsenek ilyen jellegű adatközlések.⁴⁵ Meggyőződéssel mindössze annyit tudunk feltételezni, hogy mivel a mélyépítési munkák ma már erősen gépesítettek, a közvetlen építési folyamat élőlétszáma viszonylag csekély lehet. A felhasznált anyagok összetétele és nagysága, különösen pedig a beszállítói teljesítmények viszonylag magas volta miatt a közvetett létszámgény már jelentősebbnek vélhető.

Az autópálya-hálózat térszerkezet-módosító hatása

Az autópályák gazdaságfejlesztő hatásainak egyik vizsgálati alappillére az elérhetőség, valamint annak változása. Megközelítésünk szerint akkor van egyáltalán értelme az autópálya-hálózat bármiféle területi hatásairól beszélni, ha igazolni tudjuk, hogy a sztrádák egyenlőtlen esélyű elérése, megközelíthetősége az ország különböző pontjairól országos szinten hatással van a főbb regionális gazdasági

⁴⁵ Megkerestük a kérdéssel a GKM közúti közlekedéssel foglalkozó szakembereit, ám nekik sincs semmiféle számszerű információjuk az építkezések élőlétszámgényéről és közvetlen foglalkoztatási hatásairól.

(területi fejlettségi) indikátorok térbeli egyenlőtlenségeire. Hazai kutatások az elmúlt években már többször is bizonyították, hogy a piacgazdasági átmenetet követően az ország regionális egyenlőtlenségeinek meghatározó elemeivé a jövedelmek és a foglalkoztatás differenciái váltak. Korábbi tanulmányainkban már bizonyítottuk, hogy a foglalkoztatás és a lakossági jövedelmek megoszlásában mutatkozó regionális különbségeket – önmagukban is jelentős hatóerővel – a térparaméterek közül kiemelten az egyes térségek, települések osztrák–magyar határszéltől való elérhetőségében mutatkozó differenciák, a társadalmi tényezők közül pedig a lakosság iskolázottságában mutatkozó különbségek okozzák. Backward eliminációval futtatott OLS-bebecslésekkel megnéztük, hogy a legközelebbi autópálya-csomóponttól való távolság az iskolázottság és a nyugati határtól való távolság hatásának kiszűrése mellett milyen szerepet játszik a lakossági jövedelmek és a munkanélküliség regionális (település szintű) tagoltságában.

Eredményeink az iskolázottsági, képzettségi differenciák meghatározó súlyára utalnak mind a munkanélküliség, mind pedig a lakossági jövedelmek regionális különbségeinek okaként. Ez utóbbi esetben magyarázóereje messze felülmúlja a másik két változót, amelyek közel azonos súllyal tudnak hozzájárulni a függő változó települési heterogenitásának magyarázatához. A jövedelmi differenciált-ságban tehát szinte ugyanolyan fontos a települések autópálya-hálózathoz képest való elhelyezkedése, mint a nyugati határtól való távolságuk. A munkanélküliség magyarázatában is szignifikáns mindhárom független változó hatóereje, ám itt az erőssorrend már sokkal inkább egyértelmű: az iskolázottság differenciáló szerepe mögött határozott különbség van a két elérhetőségi mutató között (a Nyugat–Kelet tagoltság szerepe jóval nagyobb). Ez utóbbiak hatásának iránya megegyezik mindkét modellben: a tőlük való távolság növekedése általában csökkenő lakossági jövedelmekkel és növekvő munkanélküliséggel jár együtt. Vizsgálataink legfontosabb konklúziója tehát, hogy a települések térbeli tagoltságában a már több szerző által is kimutatott Nyugat–Kelet-lejtő meglelte mellett határozottan létezik egy, az autópálya-hálózat futásához köthető egyenlőtlenségi rendszer is. Alapkérdésünket tehát megválaszoltuk: igen, az autópálya-hálózat elérhetősége fontos, karakteres szerepet játszik az ország regionális tagoltságának alakításában.

E regressziók szerint általában minél közelebb van egy település vagy térség valamely autópályához, ott várhatóan annál magasabbak a lakossági jövedelmek és annál alacsonyabb a munkanélküliség. A sztochasztikus eredményeket konkretizáljuk az alábbiakban a munkanélküliség esetén. Azt tekintjük át röviden, hogy az autópályák menti települések becsült munkanélküliségi átlagai hogy viszonyulnak a Budapest nélkül számolt országos („vidéki”) átlaghoz. A települési aggregációk során kétféle csoportosítást végeztünk: egyrészt külön kezeljük a négy autópálya környezetét (minden települést ahhoz a sztrádához számítva, amelyhez a legközelebb fekszik), másrészt külön választottuk a csomópontoktól való távolság alapján az első 30 km-es, illetve a 31–50 km-es sávot („belső”, illetve „külső” sáv). A vidéki átlaghoz való viszonyt tekintve a munkanélküliség esetében egységes a kép: minden autópálya menti településcsoport jobb, sőt többségében lényegesen jobb helyzetben van, mint a sztrádától nagyon távoli települések. Hosszú távon a vidéki átlagtól mindössze a két keleti autópálya külső sávja marad el. Emellett az M1-es táj környezete mutatja a legkedvezőbb értékeket.

Az egyes út menti régiók átlagos értékeinek elemzése mellett az is kiemelten fontos szempont lehet számunkra, hogy vajon milyen települési szintű területi differenciáltság áll az egyes autópályákhoz tartozó átlagok fent bemutatott különbségei mögött. Alábbi ábránk azt szemlélteti, hogy ha a munkanélküliségi ráta szerint decilisekbe soroljuk az ország településeit, akkor az autópályák 30 km-es körzetében lévők 1998–2002 között átlagosan melyik kategóriába kerülnek. Számításaink szerint a legalacsonyabb munkanélküliséget jelző decilisbe a vizsgált települések közel negyede tartozik, míg a három legkedvezőbb kategória együttes részesedése mintegy 58%. Emellett – és szinte csak az M3-as mentén – találunk a legkedvezőtlenebb decilisbe tartozó településeket is; a három legmagasabb munkanélküliséggel jellemezhető kategória az autópályák menti települések mindössze 4%-át foglalja magába.

Az autópálya menti területek versenyképessége

Tanulmányunk következő szakaszában azt mutatjuk be, hogy mely konkrét tényezők állnak e viszonylag kedvező gazdasági helyzet és az egyes sztrádák mentén meglévő jelentős különbségek hátterében.

Első lépésként a regionális versenyképesség fogalmának értelmezési kérdéseiről és mérési lehetőségeiről napjainkban megjelent figyelemreméltó tanulmányok eredményeit használjuk fel, amelyek bemutatják, miként lehet számszerűleg is jól megfogható és világos tartalommal bíró társadalmi-gaz-

dasági tényezők szorzatára bontani a relatív lakossági jövedelmeket (Nemes Nagy J. 2004). Némi matematikai átalakítás után (az értékek logaritmusát kell venni) a szorzat átalakul egy sokkal könnyebben kezelhető összeggé, az alábbi formula szerint:

$$\text{Jövedelem/Népesség} = \text{Jövedelem/Foglalkoztatottak} + \text{Foglalkoztatottak/Aktív korúak} + \text{Aktív korúak/Népesség}.$$

Mivel méréseinket a települések szintjéről kiindulva végezzük el, a jövedelem nem más, mint az adott évi bevallott adóköteles jövedelem, a foglalkoztatottak száma az adott évi adózók számával közelíthető, aktív korúaknak egységesen a 18–59 éves populációt vesszük, míg népesség alatt az állandó lakosok számát értjük. Az adózókra jutó jövedelmek lényegében az egyes út menti régiók gazdaságának termelékenységét közelítik, az adózók aktív korú populáción belüli aránya a foglalkoztatottságra ad elfogadható becslést, míg az aktív korúak népességen belüli aránya, mint egyfajta korszerkezeti mérőszám, pozitív regionális erőforrásnak tekinti a minél fiatalosabb demográfiai arculatot.

Az e tényezőkre bontás számunkra azért különösen előnyös, mert egyszerű módszerek segítségével ad világos és könnyen értelmezhető képet a relatív területi jövedelmi differenciáltság háttéréről, mégpedig úgy, hogy a három alapváltozó között a foglalkoztatottság is szerepel. Tipizálásunk alapja az egyes út menti régiók értékeinek vidéki átlaghoz való viszonya a lakossági jövedelmek, valamint az ezt felbontó három tényező esetén. Átvéve Nemes Nagy J. 2004 technikai megoldásait, alábbi táblázatunkban mi is 1-essel jelöltük a vidéki átlag feletti, 0-ával pedig az az alatti tényezőket. (Az első számérték mindig a lakossági jövedelmeket szimbolizálja, míg a második a termelékenységet, a harmadik a foglalkoztatottságot, a negyedik pedig a korszerkezeti tényezőt.) A versenyképesség fogalmánál maradvá versenyelőnyösnek tekintjük az átlag feletti lakossági jövedelmű térségeket, míg versenyhátrányosnak az átlag alattiakat. Ezen belül komplex versenyelőnyt állapítunk meg, ha az adott térség a lakossági jövedelmek mindhárom összetevőjében átlag feletti értékekkel rendelkezik, míg több-, illetve egytényezős a versenyelőny, ha kettő vagy mindössze egy tényező esetében teljesül ez a feltevés. A versenyhátrány mibenlétét ennek analógiájára értelmezzük.

7.1. TÁBLÁZAT
A RELATÍV JÖVEDELMI HELYZET TÉNYEZŐI AUTÓPÁLYÁINK MENTÉN

	1990	1993	1996	1999	2002
M1	1111	1111	1111	1111	1111
M3	0010	0100	0100	1100	1100
M5	0001	0001	0001	0001	0000
M7	1111	1111	1111	1111	1111
M1 belső sáv	1111	1111	1111	1111	1111
M3 belső sáv	1111	1101	1111	1111	1110
M5 belső sáv	0101	0001	0001	0001	0001
M7 belső sáv	1111	1111	1111	1111	1111
M1 külső sáv	1010	0010	1010	1110	1110
M3 külső sáv	0000	0000	0000	0000	0000
M5 külső sáv	0000	0000	0000	0000	0000
M7 külső sáv	1111	1111	1111	1111	1011
Egyéb	0000	0000	0000	0000	0000

Az autópályák közül mind az M1-es, mind az M7-es teljes (50 km-es) környezete komplex versenyelőnyös térségnek bizonyult minden évben. E komplexitás az M7-es esetében a sávokra bontás után is megmaradt, tehát nemcsak a legközelebbi, hanem a 30 km-en kívüli települések átlagai is meghaladták a vidéki átlagot minden évben és minden tényező esetén. (Egyetlen apró kivétel van e tekintetben: 2002-ben a termelékenység – ugyan csupán 0,6%-ponttal, de – elmaradt a vidéki átlagtól.) Az M1-es esetében már differenciáltabb a kép: a belső sáv, még mielőtt a kilencvenes évek elején megépítették volna a sztrádának az ausztriai határszélig hiányzó utolsó szakaszát is, amivel minden vizsgált településünk valóban autópálya mentivé vált, már komplex versenyelőnyös térségnek számított, teret engedve nagy számú és értékű külföldi tőkeinvestíciónak. A külső sáv a maga belső perifériális mikrotérségeivel azonban már közel sem járt be ilyen egyértelmű utat. Itt a lakossági jövedelmek

egészen 1996-ig a vidéki átlag körül ingadoztak, míg a termelékenység mindössze 1999-ben tudta meghaladni e szintet. Azóta viszont a gazdasági tényezők tekintetében – egy 2002-es visszaesésig – fokozatosan növekvő előnyt mérhettünk, ami a produktív, versenyképes gazdaság autópályától távolodó térhódításának jele.

Az M3-as környezete mutatja e számítások terén a leghektikusabb képet. A teljes, 50 km-es út menti sáv jövedelmi jellemzői 1998 óta kedvezőbbek, mint a vidéki átlag, besorolásunk szerint tehát országos viszonylatban versenyképesnek számít e térség. 1990-ben, amikor még az itteni települések jó része nem is számított autópálya mentinek, a foglalkoztatottsági és a korszerkezeti tényező mutatott átlag feletti értékeket, később viszont – 1992-től – a termelékenység területén bizonyult relatíve versenyképesnek. (Azonban a két másik tényező tekintetében sem veszített sokat relatíve jó pozíciójából; annyi történt, hogy az értékek mindössze néhány tized százalékponttal múltak alul a vidéki átlagot.) Az M3-as mentén mérhetjük a legnagyobb különbséget a belső és a külső sáv között. Az, hogy e területen a fent ismertetettek szerint a teljes út menti környezet versenyképesnek bizonyult, egyértelműen a belső sáv – főleg a termelékenység területén mutatott – kedvező értékeinek köszönhető. E 163 település – a foglalkoztatottság kilencvenes évek eleji viszonylag alacsony mivolta mellett – tulajdonképpen az egész vizsgált időszakban komplex versenyképes területnek minősíthető, míg a külső sáv 116 települése a komplex versenyhátrány tipikus példája. Itt a lakossági jövedelmek a maximális esetben sem érik el egészen a vidéki átlag 86%-át, a termelékenység pedig minden évben a vidéki átlag 95%-a alatt marad. Az M3-as gazdaságfejlesztő hatása tehát vélhetően már nemigen érvényesül ebben a távolságban. Az M5-ös az egyetlen olyan autópálya, amelynek környezetében az érintett települések átlagait tekintve pusztán a relatív elmaradottság jeleit tapasztaljuk. Egyedül a belső sáv korszerkezeti tényezője múlja felül a vidéki átlagot, míg e települések esetében a többi tényező – ha csak néhány százalékkal is, de – elmarad e szinttől. A külső sáv átlagosan ennél sokkal rosszabb helyzetben van: a lakossági jövedelmek el sem érik, míg a termelékenység értékei alig haladják meg a vidéki átlag 80%-át. Egészen más társadalmi-gazdasági karaktert mutat tehát az M5-ös környéke, mint amit a másik három sztráda mentén tapasztaltunk. Ezen eredmények alapján egyértelmű, hogy Magyarországon nem lehet egységesen kezelni az autópályákat a tőlük elvárt térszerkezet-alakító hatás szempontjából.

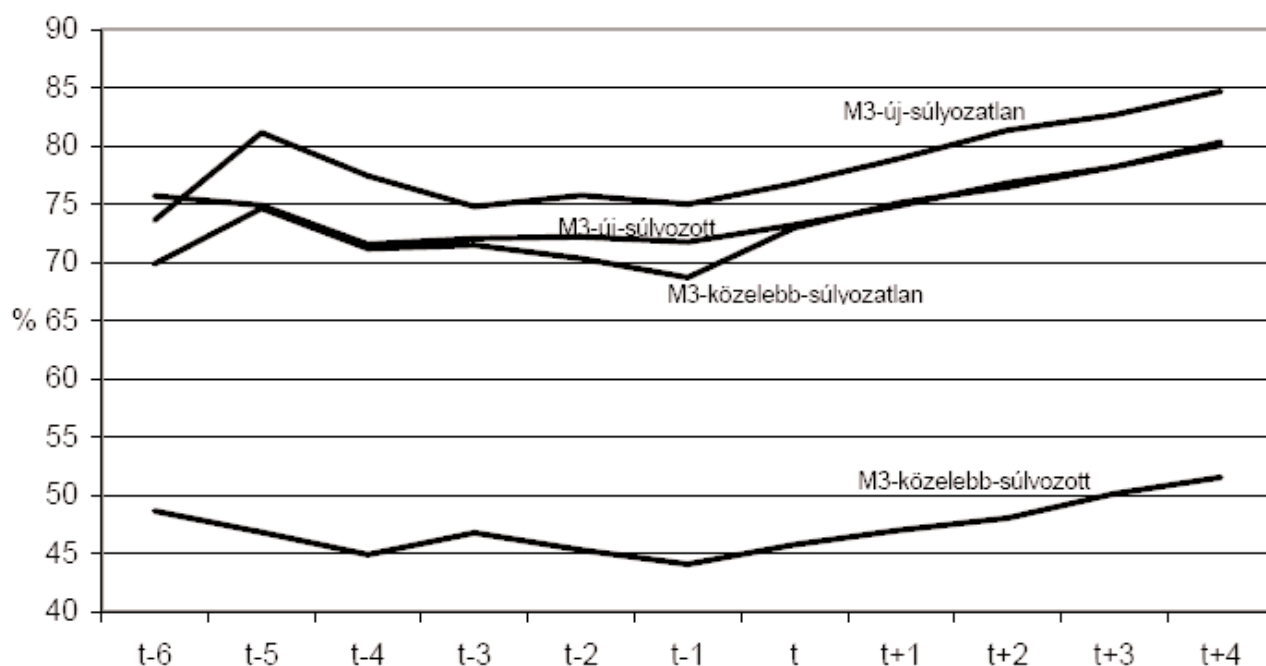
Az új szakaszok menti települések gazdasági folyamatai

A fentiek során meggyőződünk arról, hogy az M1-es és az M7-es autópályák mentén tapasztalható gazdasági folyamatok, e településkör általános gazdasági helyzete valóban bizakodásra adhat okot a sztrádák gazdaságélénkítő hatásaival kapcsolatban. Minden bizonnyal e relatíve kedvező helyzet okolható a szakirodalomban általánossá vált „autópálya-bódulatért”. Számításaink az M3-as és különösen az M5-ös esetében már nem igazolták vissza ezeket a várakozásokat, óvatosságra intve minket a túlzottan egyszerűsítő és végig nem gondolt megállapítások megtételével kapcsolatban. Annyit tudunk, hogy a vázolt kedvező gazdasági helyzet kialakulásáért az autópályák többé-kevésbé felelősek. Ismerve azonban a hálózat nyomvonalának kijelölési folyamatát, azt is jól tudjuk, hogy a hatvanas-hetvenes évek területfejlesztési szemléletének megfelelően a sztrádákkal az ország nagyvárosait és – ezen belül vagy épp külön autópályával érintve – az ország relatíve legfejlettebb területeit (Balaton, iparvárosok) kívánták összekötni a fővárossal. Így a rendszerváltozás előtt megépült pályák esetében már eleve meglévő adottság, belső tulajdonság volt a kedvező gazdasági helyzet. A rendszerváltozás utáni gazdasági átalakulás – különösen a vállalkozási aktivitás és potenciál területi különbségei, valamint a külföldi tőke beáramlása és telephely-választása – csak felerősítette az adottságként meglévő állapotot. E hatás kiszűrése mindkét dunántúli autópálya esetén lehetetlen, mivel az M7-est nem építették tovább, az M1-esnél pedig egy különleges gazdasági helyzetben lévő területen, az osztrák–magyar határszélen történt az építkezés. Az M5-ös egy rövid szakaszon tovább épült ugyan, de itt a bevezetett nagyon magas autópályadíj gátolja meg egzakt kép kialakítását. Egyedül az M3-as autópálya Gyöngyös–Füzesabony szakasza kínálkozik alkalmas terepnek arra, hogy megmérjük egy új sztrádaszakasz gazdasági hatásait. E szakasz mentén 33 olyan települést találunk, amelyek már a Gyöngyösig tartó sztráda idején is közelebb voltak a pályához 50 km-nél, de az új szakasz jelentősen lerövidítette a köztük és a legközelebbi csomópont közötti távolságot („M3-közelebb”), és van 81 olyan település, amely ekkor vált autópályamentivé („M3-új”). Az alábbi ábra azt mutatja be, hogy e két csoport cégsűrűsége (a gazdasági szervezetek ezer lakosra jutó száma) miként változott a sztrádaszakasz átadása (t) előtt és után az országos (súlyozott és súlyozatlan) átlaghoz viszonyítva. (Azért

épp ezt a társadalmi-gazdasági jellemzőt mutatjuk itt be, mert egyrészt szorosan kapcsolódik a foglalkoztatottsághoz, másrészt ez mutatja a leglátványosabb eredményt.)

7.1. ÁBRA

A CÉGSÚRÚSÉG VÁLTOZÁSA AZ M3-AS GYÖNGYÖS–FÜZESABONY SZAKASZA MENTÉN



Ábránk szerint a cégsűrűség egyik csoportban sem közelíti meg az országos átlagot, ám a sztráda átadásának időpontjától az értékek folyamatosan és viszonylag meredeken emelkednek, ami közvetett bizonyítéka lehet az autópálya befektetésösztönző, vállalkozási aktivitás, így áttételesen foglalkoztatottságnövelő hatásainak.

Hivatkozások

Köllő János (1997): A napi ingázás feltételei és a helyi munkanélküliség Magyarországon, Esély, 2. sz.

Köllő János (2002): Az ingázási költségek szerepe a regionális munkanélküliségi különbségek fenntartásában, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2. sz.

Nemes Nagy József (2004): Új kistérségek, új városok. Új versenyzők? Regionális Tudományi Tanulmányok 9. sz.

Bartha A.—Klauber M. (2000): Az autópálya hatásai a kistérségek gazdasági fejlődésére. Egy empirikus adatelemzés-sorozat legfontosabb tapasztalatai az M5 autópálya példáján. Felzárkózás és EU-csatlakozás. A VII. Ipar- és Vállalatgazdasági Konferencia előadásai. Az MTA Ipar- és Vállalatgazdasági Bizottsága.

8. A munkaerőpiac rugalmassabbá tétele

A munkaerő-piaci rugalmasság fokozása az Európai Unióban a foglalkoztatáspolitikai egyik legfontosabb célkitűzése. A vonatkozó dokumentumok viszonylag kevés konkrét célt és gyakorlati teendőt jelölnek meg, a rugalmasság fokozásának feladatait alapvetően a tagállamok hatáskörébe utalják, a prioritások azonban ismétlődően és nagy terjedelemben kapnak teret a különféle manifesztumokban.

A Wim Kok-jelentés négy konkrét cselekvési területet jelöl meg: a rugalmas szerződési formák térhódításának elősegítését; a munkaerő-kölcsönzés intézményének elismerését; a részmunkaidős foglalkoztatás akadályainak elhárítását; valamint a szociális védelmi rendszer olyan átalakítását, hogy az serkentse a mobilitást illetve a munkaerő-piaci státuszok közötti áramlást. A Magyarországnak szóló ajánlások között csak a részmunkaidőre vonatkozó célkitűzés szerepel.

A 2001-es magyarországi foglalkoztatási jelentés a bér rugalmasság, a regionális mobilitás és a képzés kérdéseit tárgyalja a legnagyobb terjedelemben, míg a vizsgált időszak végén született Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv a részmunkaidős foglalkoztatás előmozdítására vonatkozó intézkedések mellett hangsúlyosan szerepelteti az Egységes Foglalkoztatási Stratégia 5. irányvonalához kapcsolódó, az effektív nyugdíjkorhatár (hosszabb távon öt évvel történő) emelésére vonatkozó terveket.

A Verheugen-jelentés (Working together for Growth and Jobs, A new Start for the Lisbon Strategy, COM (2005) 24, 2005. február) az általános célkitűzések tekintetében nem hozott változást, de három új konkrét cselekvési területet is említ: a foglalkozási nyugdíjrendszerekből adódó mobilitási költségek mérséklését; a foglalkoztatási szempontokat szem előtt tartó bevándorlási politikát, valamint – a korábbiaknál hangsúlyosabban – az élethosszig tartó tanulás kérdéskörét.

A magyarországi kormányoknak tehát meglehetősen nagy szabadságuk volt és van a tekintetben, hogy milyen területeken és milyen eszközökkel próbálják előmozdítani a munkaerő-piaci rugalmasságot. A 2001-es és 2004-es foglalkoztatási akciótervekből az alábbi konkrét cselekvési tervek bontakoznak ki (eltekintve a képzéssel és a fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatásával kapcsolatos elképzelésektől, amelyeket külön fejezetek tárgyalnak):

- A kormánynak szándékában áll megteremteni a rugalmas munkaidő-beosztási formák elterjedésének feltételeit. A foglalkoztatás elsődleges formája ma is a teljes munkaidős, határozatlan idejű munkaszerződéses munkaviszony. Mindemelllett a Munka Törvénykönyve a foglalkoztatás különféle atipikus formáinak alkalmazását, úgy mint a határozott időtartamú munkaszerződéseket, a részmunkaidős foglalkoztatást szabályozza, továbbá a törvény ez évi módosítása már részleteken szabályozza a munkaerő-kölcsönzést is. (2001) Az intézkedések között szerepel (...) a részmunkaidős foglalkoztatás szempontjából ellenőrzendő hatású nyugdíjszabályok megszüntetése, a távmunkára vonatkozó speciális szabályozás és egy ESZA támogatással megvalósuló program, amely a nők munkaerő-piaci részvételét segíti (2004).
- A kormány arra ösztönzi a munkavállalókat, hogy a nyugdíjkorhatár elérését követően is dolgozzanak (...) továbbá megszigorította a vonatkozó jogszabályokat a korai nyugdíjba vonulással és a rokkantsági nyugdíjazással kapcsolatos visszaélések korlátozása, illetve az idősebb munkavállalók foglalkoztatási rátája romlásának megállítása érdekében. (2001)
- A női foglalkoztatást a kormány új program bevezetésével kívánja ösztönözni. A program egyik elemét képezi a családbarát munkahelyek létesítése a munkáltatók és a munkavállalók számára, amit az először 2000-ben meghirdetett Családbarát Munkahely pályázat nyerteseinek példája is megjelenít. Kísérleti projektek kezdődtek a nőknek a gyermekgondozási lehetőségeket bővítő, családi alapú vállalkozásoknál történő újraintegrálására, illetve a munkába visszatérő nők tovább-

képzésére. (2001) A gyermekgondozási segélyben vagy gyermeknevelési támogatásban részesülő személyek, vagy az 50 éven felüli személyek részmunkaidős foglalkoztatása esetén a munkáltatók teljes mértékben mentesülnek az egyösszegű egészségügyi hozzájárulás megfizetése alól. (2004)

Az alábbiakban a szerződési formákkal, a részmunkaidővel, az időskori aktivitással és a gyermekgondozási támogatásban részesülők munkavállalásával kapcsolatos célok teljesüléséről próbálok képet adni. Az e körbe sorolható, működésben lévő programok közé tartozik a legalább három hónapja munkanélküli, háztartásában 14 éven aluli gyermeket nevelő, vagy ápolási díjban részesülő személyek részmunkaidős foglalkoztatásának munkaerőköltség-támogatása illetve utazásiköltség-támogatása; a munkaerő-kölcsönzőnél foglalkoztatottak bértámogatása; a gyesről visszatérők járuléktámogatása. Egyik esetben sincs mód a programértékelés módszertani szabályai szerinti, tételes hatáselemzésre, mert ehhez speciális, megfelelő kontrollmintát is tartalmazó adatbázisokra lenne szükség, amelyekből megállapítható, milyen eltérést okoz a támogatás két, egyébként azonos elhelyezkedési esélyekkel és támogatási jogosultsággal rendelkező személy tényleges munkaerő-piaci pályájában. Ilyen adatbázisok tudomásom szerint nem léteznek, és a nyilvános adatfelvételekből sem alakíthatók ki. Felmeríthető azonban, hogy az említett területeken lezajlott változások iránya megfelel-e a programok működtetésével (is) kinyilvánított foglalkoztatáspolitikai céloknak.

Szerződési formák és munkaerő-piaci rugalmasság

Magyarországon, mint Közép-Európában általában, a munkaszerződések zöme határozatlan időre szól. Az ilyen szerződések túlsúlyát a legtöbb elemző a rugalmasság szempontjából kedvezőtlennek tekinti, ezt az ítéletet azonban két okból sem tanácsos kritika nélkül elfogadni.

Egyrészt, a magyarországi szabályozás sajátosságai megkérdőjelezzik, hogy valóban érvényesül-e közvetlen kapcsolat a szerződési formák és az alkalmazkodási költségek között. A határozatlan időre kötött munkaszerződés megszüntetése ugyanis alacsonyabb költséggel járhat, mint egy határozott idejű megszüntetése a határidő lejárta előtt. Ha a határozott időre szóló munkaviszonyt a lejárat előtt szünteti meg a munkáltató, akkor a munkavállalónak a még hátralévő időre, de legfeljebb egy évre szóló átlagkeresetét meg kell fizetnie. Ugyanakkor a határozatlan időre létesített munkaszerződés felmondása nem jár komoly pénzköltséggel, ha a munkaviszony időtartama nem éri el a három évet: a munkavállalót 30 nap felmondási idő illeti meg, és nem jogosult végkielégítésre. Ha igaz is, hogy a határozott időre szóló szerződések indoklás és a jogi konfliktus kockázata nélkül felbonthatók, a munkaviszony felmondásával járó pénzügyi terhek bonyolultabb mintát követnek.

Másrészt, a szerződési formák jelentősége nem egyszerűen abban áll, hogy hatással vannak a munkaviszony felbontásának költségeire. Az elbocsátások költségei „virtuális teherként” már a munkahelyteremtés fázisában megjelennek az előretekintő munkáltató számításaiban, ám e szempontból nem az összes, hanem csak az újonnan kötött szerződések megoszlásának van jelentősége. Az állásban lévők nagy része nyugdíjazásig az állásában marad, anélkül, hogy valaha is felmerülne, hogy elbocsássák. A szocialista hagyománytól való eltávolodás sokkal fontosabb az új szerződések esetében, és úgy tűnik, e tekintetben valóban alapvető változások mentek végbe. Erről plasztikus képet nyújt a 8.1. táblázat, amely kétféle adatforrás alapján mutatja be az állományban lévők, illetve az adott időszakban (2001 tavaszán) állásba lépők szerződéseinek megoszlását:

8.1. TÁBLÁZAT
A FOGLALKOZTATOTTAK ÉS AZ ÚJ BELÉPŐK MUNKASZERZŐDÉSEI, 2001. ÁPRILIS–JÚNIUS

A munkaszerződés típusa	Összes foglalkoztatott 2001. április–június (MEF)	2001. január–júniusban belépettek (MEF)	2001 áprilisában felvett járadékos munkanélküliek (FH)
Határozatlan idejű	92,4	67,8	39,5
Határozott idejű > 6 hónap	3,1	5,0	9,6
Határozott idejű, 2–6 hónap	2,6	10,9	9,2
Határozott idejű, 1 hónap	0,6	2,4	7,2
Próbaidő	1,3	13,9	34,5
Összesen	100,0	100,0	100,0

Az adatok éles különbséget jeleznek az érvényben lévő összes és az újonnan kötött szerződések jogi formáját illetően. Míg az előbbieknél csupán 4%-a szól 6 hónapnál rövidebb időre vagy próba-időre, az arány az újonnan felvettek esetében $\frac{1}{4}$, az újonnan felvett munkanélküliek esetében pedig $\frac{1}{2}$. A határozatlan időre szóló szerződések aránya a munkaerő-állomány egészében 92,4% volt, az újonnan felvetteknél 67,8%, az újonnan felvett munkanélkülieknél pedig csupán 39,5%.

A Munkaerő-felvételek szerint az elmúlt években nem történt érdemleges változás a munkaszerződések típus szerinti megoszlásában: 2003 végén az érvényben lévő szerződések 92,1%-a továbbra is határozatlan időre szól, az arány azonban csak 64% volt az adott évben felvettek körében, és 56% azoknál, akik a megkérdezés előtt egy évvel munkanélküliek voltak.

Sajnos, semmiféle kutatás nem folyt Magyarországon annak megállapítására, hogyan érintik a szerződési formák, illetve a végkielégítés a munkaerő és a munkahelyek mobilitását. Tudjuk ugyan, hogy a határozott időre szóló szerződéssel foglalkoztatott, valamint a végkielégítésre nem jogosult munkavállalók kilépési mobilitása magasabb, és hogy viszonylag kevesen részesülnek végkielégítésben⁴⁶, a leíró statisztikákból levont következtetések azonban a tévedés súlyos kockázatával terhesek a figyelembe nem vett szelekciós torzítás illetve a hatótényezők szeparálhatatlansága miatt. A szelekciós torzítás abból adódik, hogy a munkahelyük elvesztésére, elhagyására eleve esélyesebb munkavállalók kisebb valószínűséggel kapnak határozatlan időre szóló szerződést, és kisebb az esélyük a végkielégítéshez szükséges jogosultság megszerzésére. A kétféle szerződési formában dolgozók kilépési mobilitásában megfigyelt különbség részben az ilyen fajta endogén szelekcióból adódik, a szeparálhatatlanság pedig abból, hogy a határozatlan időre szóló szerződések esetében a végkielégítésre való jogosultságot a munkaviszony hossza határozza meg. A végkielégítéstől függetlenül is igaz, hogy a kilépési mobilitás annál alacsonyabb, minél régebben dolgozó csoportot vizsgálunk, mert a kevésbé termelékeny dolgozók fokozatosan kiszelektálódnak az egy időben belépett kohorszokból. (A vállalatnál tíz éve dolgozó munkások átlagosan jobb képességűek mint az egy éve ott dolgozók). Amikor a megfigyelő a rövid munkaviszonnyal rendelkező kohorszoktól a hosszabb munkaviszonnyal rendelkezők felé tekint, akkor egyidejűleg lát alacsonyabb kilépési rátát és magasabb végkielégítési jogosultságot, amiből az az illúzió keletkezik, hogy maga a végkielégítés okozza a alacsonyabb mobilitást.

A munkahelymegszűnés és -keletkezés költségeire megbízhatóbban, közvetett úton következtetnek az alkalmazkodási-költség-modellek, amelyek feltételezik, hogy az output vagy a bérek változása esetén indokoltá váló létszám-kiigazítás költségekkel jár, és ez megnyilvánul a változók közötti tényleges kapcsolatokban. Kőrösi és Surányi (2003) egy sor, különféle feltevésekkel (szimmetrikus vagy aszimmetrikus, lineáris vagy a kiigazítással gyorsan növekvő költségek) élő alkalmazkodási modellt becsülték, és nyugat-európai összehasonlításban alacsony költségeket mutattak ki. Legjobbnek tartott modellváltozatuk 3,6 havi bérnek megfelelő alkalmazkodási költséget jelzett, miközben a fejlett piacgazdaságokban 12-14 hónapos értékek is előfordulnak.

A rendelkezésre álló adatok szerint az elmúlt öt évben nem változott érdemben a munkaszerződések lejárat szerinti összetétele, ezt azonban – az alacsonynak becsült alkalmazkodási költségeket valamint az új szerződések összetételét figyelembe véve – nem feltétlenül kell kudarcként értékelni. Ahhoz, hogy határozottabb véleményt formálhassunk a szerződési típusok és a végkielégítés mobilitást korlátozó szerepéről, nem elégségesek a munkaerő-felvételben (és újabban a bértarifa-felvételben is) rendelkezésre álló információk, az időbeni változások nyomon követése azonban – a leírás igényével – megoldható. Az esetszámok a részletes ágazati, vállalatméret és foglalkozás szerinti nyomon követést is lehetővé teszik, és jelezhetik, ha e területen a jogi szabályozás változtatására van szükség.

⁴⁶ A 2001. április-júniusi MEF-ben megfigyelték nyomon követése Kertesi és Köllő (2003) tanulmányában például azt mutatta, hogy a határozott időre szóló szerződéssel foglalkoztatottak 6,7%-a lépett ki a munkahelyéről az év végéig, míg az arány csupán 1,3% volt a határozatlan időre szóló szerződéssel foglalkoztatottnál. Hasonlóképp a végkielégítésre nem jogosultak nagyobb arányban léptek ki (2,8%), mint az arra jogosultak (1,5%). A Foglalkoztatási Hivatal 1994-es felvétele szerint a munkanélküliségély-rendszerbe belépőknek csak a 20%-a kapott végkielégítést, aminek összege átlagosan 0,7 havi bérnek felelt meg. A 2001-es felvétel még alacsonyabb arányokra utalt: 5,7% részesült átlagosan 0,4 havi végkielégítésben.

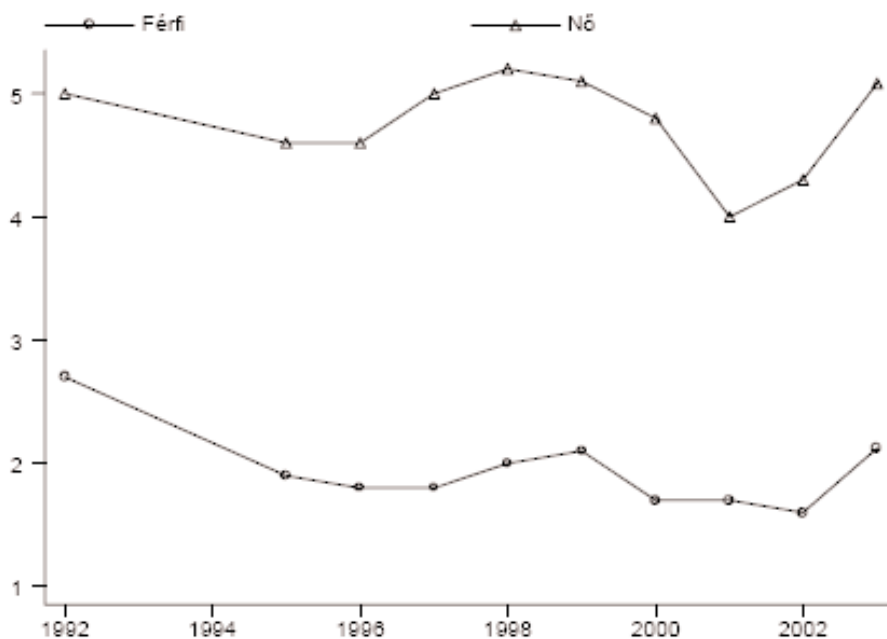
Részmunkaidős foglalkoztatás

A részmunkaidős foglalkoztatás potenciálisan fontos elmozdulást jelent a hagyományos, napi nyolc-órás munkát rögzítő munkaviszonytól. A liberális szabályozás ellenére az aránya mindmáig alacsony – a nőknél 4-5, a férfiaknál 2-3% körüli – maradt, amint azt a 8.1. ábra mutatja. Megjegyezzük, hogy a fenti arányok azokra a Munkaerő-felvételben megkérdezett személyekre vonatkoznak, akik meg tudták jelölni a szokásos heti munkaidejüket. „Nagyon változó” munkaidőben dolgozik az összes foglalkoztatott nagyjából egytizede (1995-ben 9,2%, 1999-ben 10,2%, 2003-ban 9,3%, a Munkaerő-felvétel második negyedévi hullámaiból számítva). Közülük 2003-ban 11% 30 óránál, 23% pedig 40 óránál kevesebbet dolgozott ténylegesen a vonatkoztatási héten, tehát ezt figyelembe véve a részmunkaidősök aránya – a definíciótól függően – egy-két százalékkal magasabbnak becsülhető!

8.1. ÁBRA

AZ ÁLTALÁBAN HETI 30 ÓRÁNÁL KEVESEBBET DOLGOZÓK ARÁNYA, SZÁZALÉK

Munkaerő-felvételek, a „nagyon változó” munkaidőben dolgozók figyelmen kívül hagyásával



A részmunkaidős foglalkoztatás igen ritka a legjobb munkavállalási korban lévőknél: a 25–55, illetve a 25–60 éveseknél 2003-ban alig haladta meg az 1%-ot a férfiaknál és a 3.5%-ot a nőknél a MEF adatai szerint. (A Foglalkoztatási Hivatal elhelyezkedő segélyezett munkanélküli emberekre vonatkozó 1994. és 2001. évi felvétele valamivel magasabb arányokat jelzett a nőknél: a férfiaknál 0,9 illetve 1,2%-ot, a nőknél 4,2 illetve 6,8%-ot.⁴⁷) Lényegesen magasabb arányokat figyelhetünk meg a tizenéves nőknél, illetve a nyugdíjkorhatárt elért férfiaknál és nőknél. A részmunkaidő azonban legnagyobb mértékben a nyugdíjban illetve gyesben, gyedben, gyetben részesülők körében terjedt el: 2002-ben az ilyen transzferekben nem részesülők 1,7%-a dolgozott részmunkaidőben, míg a dolgozó öregségi nyugdíjasok 34%-a, a dolgozó rokkantnyugdíjasok 43%-a és a gyes-en lévők 29%-a. Az összes részmunkaidős foglalkoztatott 43%-a kapott nyugdíjat vagy valamilyen gyermekgondozási segélyt.

Sok elemző a munkáltatók fix költségeit (felvételi és képzési költségek), illetve az egyösszegű egészségügyi hozzájárulást (eho) okolja a részmunkaidős foglalkoztatás alacsony szintjéért. Ezek a magyarázatok nem meggyőzőek. Nem lehetetlen, hogy az eho 1999. évi bevezetése, majd részbeni elengedése szerepet játszott a részmunkaidősök arányának visszaesésében majd emelkedésében, a hosszabb távon is alacsony szintet azonban nem magyarázza. Az, hogy a részmunkaidős foglalkoztatás sokkal

⁴⁷ Ezek a felvételek heti 36 óránál rövidebb munkahét esetében beszéltek részmunkaidőről.

elterjedtebb a transzferekben részesülők körében, és hogy a nyugdíjat vagy gyest, gyedet kapók lényegesen alacsonyabb bérszinten fogadnak el részmunkaidős állásokat, arra utal, hogy a szint kialakításában fontos szerepet játszanak a munkavállalók fix költségei.

8.2. TÁBLÁZAT

A RÉSZMUNKAIKIDŐBEN FOGLALKOZTATOTTAK MUNKAIDEJE ÉS KERESETE, 2001. ÁPRILIS–JÚNIUS

	Heti munkaidő (óra)		Regresszióval kiigazított kereset Hasonló teljes munkaidősök keresete = 100	
	Munkaóra	Teljes munkaidős = 100	Havi kereset	Órakereset
Kap-e nyugdíjat vagy gyest, gyedet?				
Igen	19,1	48,7	52,7	110,1
Nem	20,9	51,1	68,3	134,9

*) Adatforrás: MEFK. Kontrollváltozók: nem, életkor, helyi munkanélküli ráta, valamint dummy változók.

10 iparágra, 10 foglalkozási csoportra, 5 vállalati méretkategóriára, és Budapestre.

A nem munkából származó jövedelmek és a fix költségek szerepére hívja fel a figyelmet a 8.2. táblázat. Mivel a pénzbeli munkavállalási költségekkel csökkentett, nem munkából származó jövedelem – más tényezőket azonosnak tekintve – alacsonyabb a transzferben nem részesülőknél, számukra a részmunkaidős munkavállalás csak viszonylag magas órabérek mellett térül meg. Valóban, miközben a transzferben részesülő részmunkaidős foglalkoztatottak órabére csak árnyalatnyival magasabb, mint a hozzájuk hasonló teljes munkaidősöké (51,7%-kal kevesebbet dolgoznak és 47,3%-kal keresnek kevesebbet havonta), a transzferben nem részesülők 48,9%-kal dolgoznak kevesebbet, de csak 31,7%-kal keresnek kevesebbet: órabérük 34,9%-kal magasabb mint a hozzájuk hasonló teljes munkaidősöké. Az ilyen értelemben magas „bérigények” valószínűleg erősen korlátozzák a részmunkaidős foglalkoztatást.

Ha a fenti következtetés helyes, akkor a részmunkaidős foglalkoztatás elterjesztéséhez a keresletet befolyásoló lépések mellett a munkavállalói költségeket mérséklő intézkedésekre is szükség lehet. Kérdés azonban, hogy érdemes-e a részmunkaidős foglalkoztatást különféle munkavállalói támogatásokkal növelni. (Világosan kell látni, hogy a meglévő részidős munkahelyek jó része már ma is – nyugdíjak és gyermekgondozási támogatások formájában nyújtott – állami szubvenciókkal működik.) A megválaszolásra váró kérdés az, hogy a jelenleg részmunkaidőben dolgozó nyugdíjasok illetve gyesen lévők többsége a kényszerű inaktivitás és a részmunkaidős foglalkoztatás között választ-e (amely esetben indokolt lehet a szubvenció fenntartása vagy akár növelése is) vagy a teljes idejű munkavállalás helyett preferálja a gyessel, illetve korai nyugdíjjal támogatott részidős munkavégzést (amely esetben kétséges az állami támogatás indokoltsága). Mivel ebben a kérdésben – megfelelő kutatási eredmények hiányában – nehéz megalapozott döntést hozni, célszerű a munkavállalói támogatást olyan szubvenciókra korlátozni, amelyek a nem munkából származó jövedelmet nem érintve mérséklik a munkavállaláskor adódó fix költségeket. Ebben az értelemben jól célzott program a legalább három hónapja munkanélküli, háztartásában 14 éven aluli gyermeket nevelő, vagy ápolási díjban részesülő személyek részmunkaidős foglalkoztatásának munkaerőköltség-támogatása illetve utazásiköltség-támogatása.

A hagyományos munkaviszony kereteinek lazításában az EU-ban egyre nagyobb szerepet játszik a távmunka (aminek részaránya ma már meghaladja az 1/10-et a korábbi tagországokban). Nálunk a jogi státuszuk szerint távmunkában alkalmazottak arányát fél és két százalék közé becsülik a szakértők. Az FMM nagyjából 500 E Ft/új munkahely értékben támogatta távmunkahelyek létrejöttét, az ily módon (féléves bérköltség-átvállalással) létrejött munkahelyek számát 800-ra becsülik (meoszinfor.hu). Ebben az esetben sem ismert, hogy e munkahelyek közül hány jött volna létre a támogatás hiányában is, illetve, hogy hány hagyományos munkahely szűnt meg távmunkahellyé történt átalakítás útján. A PricewaterhouseCooper azon eredménye, hogy az EU-ban a távmunkahely-létesítésbe eszközölt beruházások két éven belül megtérülnek, hosszabb távon megkérdőjelezi az e munkahelytípus költségvetési támogatásának szükségességét.

Munkavállalási korú aktivitás

A magyarországi munkaerőpiac megkülönböztető sajátossága a munkavállalási korú inaktivitás magas foka, ami egyben a munkaerő-piaci rugalmasságot is nagymértékben korlátozza. Mint az 1.3. fejezetben utaltunk rá, a szociális védelmi rendszerben visszaszorultak az álláskeresőket támogató programok, miközben a munkaerőpiacról való kivonulást szubvencionáló nagy rendszerek sokáig érintetlenek maradtak. A vizsgált, 2000 utáni időszak kormányai fenntartották a munkavállalási korú nyugdíjazás visszaszorítására és az időskori aktivitás növelésére irányuló – még a kilencvenes évek második felében – megkezdett politikát, de fenntartották azt a gyermekgondozási támogatási rendszert is, amely 1999 óta ismét a Kádár-korszak végefelé kialakult paraméterekkel működik.

A Munkaerő-felvétel adatai szerint a nyugdíjkorhatár növelése a foglalkoztatási ráta növekedését eredményezte a közvetlenül érintett korosztályokban. A MEF mintája nem elégséges az egyes kohorszok pályájának évenkénti követésére, de megbízható mérésre ad lehetőséget, ha hároméves korcsoportok hároméves átlagadatait tekintjük. Amint a 8.3. táblázat mutatja, 2001–2003-ban nagymértékben növekedett az 54–56 éves, és kisebb mértékben az 57–59 éves nők foglalkoztatása. A férfiaknál kisebb, de nem elhanyagolható javulás következett be az 57–62 évesek körében. Ugyanakkor sem az ennél fiatalabbak, sem az idősebbek körében nem változott érdemben a foglalkoztatási ráta, ami arra utal, hogy a korai nyugdíjazás visszaszorítására valamint a nyugdíj melletti munkavégzés előmozdítására irányuló politika nem ért el átütő sikereket.

8.3. TÁBLÁZAT
AZ 51–74 ÉVESEK FOGLALKOZTATÁSI RÁTÁJA

		1992–1994	1995–1997	1998–2000	2001–2003
Nők	51–53 éves	54,9	52,2	62,0	64,5
	54–56 éves	28,8	28,7	35,8	49,1
	57–59 éves	8,8	8,1	12,7	17,8
	60–62 éves	6,5	5,1	6,6	7,3
	63–65 éves	6,3	4,2	3,8	3,7
	66–74 éves	3,8	1,9	1,5	1,5
Férfiak	51–53 éves	68,6	66,6	69,8	69,1
	54–56 éves	54,5	55,9	59,8	60,6
	57–59 éves	35,5	33,6	40,2	47,7
	60–62 éves	13,8	12,0	15,4	19,5
	63–65 éves	9,8	6,4	7,3	7,1
	66–74 éves	6,9	3,9	3,4	3,2

Forrás: Munkaerő-felvételek.

A gyermekgondozási támogatáson (a továbbiakban, ha a támogatási formának nincs jelentősége: gyesen) lévő munkaerő-piaci kötődéséről és elhelyezkedési esélyeiről töredékes ismeretekkel rendelkezünk. A MEF kiegészítő felvételei pontos képet adnak ugyan az állományban lévő elhelyezkedési szándékairól, de ez nem helyettesítheti a tényleges elhelyezkedésről – valamint az azt megelőző inaktivitás hosszáról – gyűjtött információkat. Az alábbiakban egy folyamatban lévő, még nem publikált kutatás előzetes eredményeiből igyekszem következtetni az elmúlt évek főbb tendenciáira.⁴⁸ A vizsgálat a MEF 1995–2003 közötti hullámaiból épített longitudinális adatbázisból von le következtetéseket, kihasználva, hogy az egyes negyedekben megfigyelt gyesen lévő maximum másfél évig nyomon követhetők a MEF-ben. Az adott időszakban végig gyesen maradók és az elhelyezkedők adataiból a gyes hosszára és az elhelyezkedési esély-különbségekre vonatkozó következtetések vonhatók le.

Mindenekelőtt megállapítható, hogy az utolsó munkaviszony végétől a rendszerből való kilépésig eltelt idő (1997 után, korábban nem áll rendelkezésre adat) 4,2 év, ami iskolázottsági fokozatonként rendkívül erősen szóródik, 2,3 év a diplomásoknál és 5,6 év a nyolc osztályt végzeteknél. A kilépések 63%-a munkába, a maradéka (legalábbis a gyes elhagyását követő negyedévben) munkanélküliségbe vagy inaktivitásba történt. A két munkahely között eltelt idő átlagosan 3,5 év, míg a munkanélküliségbe illetve a (nem gyes melletti) inaktivitásba történt kilépésig eltelt idő 5,9 illetve 5,6 év volt

⁴⁸ A kutatást jelen sorok írójá és Bálint Mónika egyetemi hallgató (Veszprémi Egyetem) végzik.

1997–2003-ban. A munkába lépések nagyobb része (65%) a gyés fenntartása mellett történt, de ez az adat erősen túlbecsült lehet, mert előfordulhat, hogy a kérdezés negyedévében a kérdezett már dolgozott, ugyanakkor még a gyest is megkapta.

A 8.4. táblázat a legegyszerűbb többváltozós becslés eredményeit foglalja össze, amelyben azt vizsgáljuk, miként befolyásolták különféle tényezők annak valószínűségét, hogy egy, a gyés igénybevétele mellett inaktív személy munkába lép (akár a gyés megtartása mellett, akár anélkül). A táblázatban szereplő együttthatók az adott tényező egységnyi változásának marginális hatását mutatják, százaléokban. Figyelembe kell venni, hogy egy átlagos mintabeli személy negyedéves kilépési rátája mindössze 1,5%, a hatások ehhez mérve értékelendők. A táblázat külön-külön mutatja az alacsony és a magas munkanélküli rátájú településekre vonatkozó eredményeket.⁴⁹ A kockázati csoportban eltöltött időt ebben a modellvariánsban a legkisebb gyermek életkora méri, a munkanélkülivé vagy inaktívvá válást ismeretlen kimenetnek tekintjük.

A becslések rendkívül erős, iskolázottság szerinti különbségekre utalnak, különösen azokon a településeken, ahol kevés a munkahely. A gyeden lévők elhelyezkedési hajlandósága kisebb, közülük ugyanis sokan – gyésre áttérve – bennmaradnak a gyermektámogatási rendszerben. A kilépési esély magasabb, ha a lakásban másik háztartás is él (jellemzően a nagyszülők), bár ez a hatás statisztikailag nem szignifikáns. Ugyanakkor a bölcsőde léte jelentősen (egy negyedével) emeli az elhelyezkedés valószínűségét abban a települési körben, ahol helyben kevés a munkahely. (Az ilyen régiókban élő gyese anyukák majdnem háromnegyede él olyan településen, ahol nincs bölcsőde).

8.4. TÁBLÁZAT

A GYERMEKTÁMOGATÁSI RENDSZEREKBŐL VALÓ MUNKÁBA LÉPÉS VALÓSZÍNŰSÉGÉT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK 1995–2003-BAN (LOGIT, MARGINÁLIS HATÁSOK, SZÁZALÉKBAN)

Minta: a gyest, gyedet, gyetet kapó inaktívak ismert kimenetű negyedéves megfigyelési periódusai

Függő változó: 1 ha a megfigyelt személy a megfigyelést követő negyedévben foglalkoztatottnak minősült az ILO–OECD kritériumok szerint, 0 egyébként

	Települési munkanélküli ráta ¹	
	>11%	≤11%
Férfi	0,675	1,203**
Életkor	0,341***	0,365***
– négyzete	–0,005***	–0,006***
0–8 osztályt végzett	–2,749***	–1,378***
Szaktanisképzőt végzett	–1,101***	–1,158***
Középiskolát végzett	–0,811***	–0,817***
A legkisebb gyermek életkora	3,129***	5,091***
– négyzete	–0,387***	–0,674***
0–6 éves gyermekek száma	–0,640***	–0,639***
Gyed	1,781***	1,849***
Gyes	2,094***	1,805***
A lakásban több háztartás él	0,400*	0,480
A településen működik bölcsőde	0,396***	0,149
1996	0,054	0,179
1997	–0,222	–0,089
1998	–0,162	–0,040
1999	–0,802***	–0,421
2000	–0,706***	–0,797***
2001	–0,397*	–0,577**
2002	–0,480**	–0,444*
2003	–,8359*	0,732
Megfigyelések száma	23,816	23,466
Wald khí-négyzet	530,32***	561,15***
Pszeudo-r ²	0,127	0,131
Kilépési ráta (%)	1,57	1,91

Referenciakategóriák: nő, diplomás, gyeten van, egy háztartás, nincs bölcsőde, 1995.

⁴⁹ A települési munkanélkülségi rátát a regisztrált munkanélküliek és az adófizetők hányadosa méri.

Az elmúlt öt év gazdaságpolitikájának értékelése szempontjából elsősorban a naptári év változókhoz tartozó paraméterek időbeni alakulása tart számot érdeklődésre. A gyēs alanyi jogúvá tétele és a gyed újbóli bevezetése 1999-től alacsony elhelyezkedési esélyű személyek tömeges beáramlásához vezetett, ami nagymértékben csökkentette a kilépési rátát, elsősorban a rossz helyzetű településeken. Az alacsony munkanélküli rátájú falvakban és városokban a kilépési arány 2003-ban visszatért az 1995–98-as szintre, az ország kevésbé szerencsés felén azonban nem, itt a gyēs kiterjesztésének hatása tartósabbnak bizonyult. Összességében, a késő-kádári gyermektámogatási rendszer restaurálása a mobilitás legalábbis átmeneti csökkenését eredményezte, ami foglalkoztatáspolitikai szempontból kedvezőtlen, a kitűzött célokkal ellentétes fejlemény.

A gyēsről visszatérőknek nyújtott munkaerőköltség-támogatás ebben a helyzetben jól célzott programnak tekinthető. A gyēsen töltött idő alatt megszakad az emberitőke-akkumuláció folyamata, és az ily módon fel nem halmozott tőke értéke fiatal korban igen jelentős (a munkatapasztalat 2004-ben a 22. és a 27. életév között 23%-kal, a 25. és a 30. életév között 5%-kal emelte a nők keresetét a Mincer-féle alapegyenlet becslése szerint). Ezért arra számítunk, hogy a visszatérő anyák igen alacsony bérajánlatokat kapnak, legalábbis fiatal korban és a versenyszférában. A szubvenció magasabb nettó bért tesz lehetővé a munkaköltség emelése nélkül, és módot nyújt az emberitőke-felhalmozásban keletkezett lemaradás pótlására.

Munkaerő-mobilitás

A munkaerőpiac rugalmasabbá tételére kitűzött célok terén – mint láttuk – szerény és részleges előrehaladásról tanúskodnak az 1999–2004-es időszakra vonatkozó adatok. A munkaszerződések lejárat szerinti összetétele nem változott; a részmunkaidős foglalkoztatás az időszak végén kismértékben bővült; a nyugdíjkorhatár emelése növelte a közvetlenül érintett kohorszok foglalkoztatását, de nem emelkedett a dolgozók aránya az ennél kicsivel fiatalabb és idősebb korosztályokban; a gyermektámogatási rendszerben lévők elhelyezkedési aránya pedig átmenetileg (az ország fejletlenebb régióiban az utolsó megfigyelésekig tartóan) csökkent.

A munkaerőpiac egészére vonatkozó mobilitási mutatók nem jeleznek említésre méltó változást. A 8.5. táblázat a legszélesebb körre és a leghosszabb időszakra elérhető ilyen mutató (a munkahelyükön 6–18 hónapja dolgozók) időbeni alakulását mutatja be.

8.5. TÁBLÁZAT

A VÁLLALATUKNÁL 6–18 HAVI MUNKAVISZONNYAL RENDELKEZŐK ARÁNYA, 1997–2004

Minta:	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bértarifa-felvétel	11,2	11,4	10,9	12,3	13,0	13,3	12,9	12,3
Munkaerő-felvétel								
(a) A Bértarifa-felvétel célsokasága	11,8	12,6	12,0	11,0	10,9	10,8	11,9	n.a.
(b) Mikroállalatok	11,0	12,3	13,0	9,9	10,6	11,4	10,3	10,2

A bértarifa-felvétel adatai 2000–2002-ben a mobilitás kismértékű emelkedéséről, majd süllyedéséről tanúskodnak, de ha ugyanerre a körre a MEF adataiból számítunk hasonló rátát, akkor némileg eltérő képet kapunk (az emelkedés 1998–99-re esik, amit süllyedés, majd 2003-ban kisebb emelkedés követ). A mikroállalatoknál foglalkoztatottak körében a mobilitás valamivel alacsonyabb volt az elmúlt öt évben, mint korábban. A megfigyelés hibáját is figyelembe véve azt mondhatjuk, hogy a figyelembe vett mobilitási mutató a bértarifa-felvétel célsokaságában nem mozdult ki a korábban is jellemző 11–13%-os sávból, a mikroállalatoknál pedig 10–12% között ingadozott, árnyalatnyival alacsonyabb volt mint a kilencvenes évek végén. Úgy tűnik, a fejezetben tárgyalt, részben ellentétes előjelű gazdaságpolitikai hatások nem változtattak a magyar munkaerőpiac kilencvenes években kialakult karakterén.

Hivatkozások

Kertesi Gábor—Köllő János (2004): A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási hatása, Közgazdasági Szemle, 2004. 6. sz.

Kőrösi Gábor—Surányi Éva (2002): Dinamikus alkalmazkodás, in: Munkaerő-piaci Tükör, szerk. Fazekas Károly, MTA KTI, OFA, 157–160.

9. A költségvetési bérpolitika hatásai

A köz- és a magánszféra közötti nagy bérkülönbségek jelenlétét – vagyis hogy ugyanaz a dolgozó többet keres egy magánkézben levő gazdasági egységnél, mint a közsférában – evidenciaként kezelték a hazai szakemberek.⁵⁰ Ezt a feszültséget megoldandó, a szocialista–liberális kormánykoalíció egyik legelső intézkedése az volt, hogy választási ígéretükhöz híven a közsféra béreit ötven százalékkal megemelték 2002 szeptemberében, néhány hónappal a választások után. A béremelést bízvást tekinthetjük az utóbbi évek legnagyobb hatású munkakerő-piaci intézkedésének, aminek következtében a magyarországi munkaerőpiac hatalmas részének, mintegy 20 százalékának másfélszeresére nőtt a jövedelme egyik hónapról a másikra. Ennek hatása a munkaerőpiacra óriási lehet, és a Lisszaboni tervben Magyarország számára megfogalmazott három ajánlás közül kettőt közvetlenül érint.⁵¹

A béremelés nagy valószínűséggel pozitívan hatott a munkakerő kínálatra. A lakosság egyik része szinte csakis a közsférában tud elhelyezkedni, legalábbis humántőkéje többet ér ott, mint a magánszférában. Ennek oka a különböző iparági eloszlás a köz- és a magánszférában. Köztudott, hogy az előbbi gyakorlatilag három iparágban jelenik meg, a közigazgatásban, az egészségügyben és az oktatásban, ahol a magánszféra súlya elenyésző. A nagyobb jövedelem nagyobb munkaerő kínálatot indukálhat elsősorban azoknál, akik végzettségük által hozzá vannak kötve a közsférához. Azonban a közsférában dolgozók egy részének tudása ugyanúgy felhasználható a magánszférában is, tehát a béremelés a teljes népesség munkaerő kínálatát pozitívan befolyásolhatja.

Fontos a béremelés a méltányosság szempontjából is. A közsférában dolgozók bérei messze elmaradtak a magánszférákban dolgozókéktól, minden foglalkozási és végzettségi csoportban (amint ezt dokumentálom is az elemzésben). Ezen kívül a közsféra előnyben részesítheti a hátrányos csoportok munkavállalóit: a pályakezdőket, a nőket és az időseket. Ha tehát a béremelés nagyobb részvételt indukál ezekben a kategóriákban, akkor közvetett hatása az lehet, hogy a hátrányos helyzetű munkavállalók is munkához jutnak.

A Lisszaboni jelentés másik két ajánlása az élethosszig tartó tanulásra és a dolgozók egészségének megővására vonatkozik. A tanügyben és az egészségügyben dolgozók béreinek emelése közép és hosszú távon pozitívan befolyásolja mindkettőt, mivel egyrészt csökkenti az elvándorlást ezekről a pályákról, másrészt pedig több fiatal dönthet úgy, hogy ezeket a pályákat választja. Tehát a béremelés hosszú távú hatása az lehet, hogy mind a belépésnél, mind pedig a kilépésnél csökken a negatív szelekció, ami valószínűleg komolyan sújtotta a költségvetéshez kötődő szakmákat.

Az intézkedésnek azonban vannak hátrányai is, amelyek munkahelyvesztést eredményezhetnek. A béremelés közvetlen hatása az, hogy nagyon megterheli a költségvetést, és ezért valószínűleg csökkenteni kell a közalkalmazottak számát. (Ezt remélhetőleg úgy viszik véghez, hogy ne történjen negatív szelekció, vagyis azokat bocsátják el, akik nem megfelelően végzik munkájukat, és nem a ráter-

⁵⁰ Tanulmányomban közsférának csak a költségvetési intézményeket tekintem, az állami kézben levő termelőegységeket nem. (Tehát a közsféra túlnyomó részét az államigazgatás, az egészségügy és a tanügy teszi ki.) Ennek oka az, hogy a közsféra és az állami vállalatok nagyon különbözően működnek, az utóbbinak alkalmazottai nagyon hasonlóak a magánszféra alkalmazottaihoz, és a béremelés sem terjedt ki rájuk. Az utóbbi években két tanulmány született az ágazati bérkülönbségekről (Kézdi 2000; Kertesi és Köllő 2003).

⁵¹ A Lisszaboni jelentés javaslati a következők: a dolgozók és a vállalatok rugalmasabbá tétele, a foglalkoztatási szint emelése, elsősorban a hátrányos helyzetű csoportoknál (pályakezdők, nők, 50 év feletti), az egész életpályán átívelő tanulás általánossá tétele, és a dolgozók egészségének megőrzése.

metteket üldözik el, valamint ugyanakkor hatékonyabbá teszik a költségvetési intézmények működését.) A 122/2004 törvény megalkotása,⁵² amelynek célja a közszférából elbocsátottak elhelyezkedési problémáinak csökkentése, jele annak, hogy a kormány leépítésekre készül a közszférában.

Van azonban egy közvetett hatása is a béremelésnek. A relatív bérek csökkenése a közszféra és a magánszféra között bérfeszültségeket eredményezhet a magánszférában, ami megnövelheti a munkakerülő költségeket, és elbocsátásokhoz vezethet.

Az alábbiakban dokumentálni próbálom a bérnövekedés hatásait a közszféra és a magánszféra béreire, valamint a két szektor közötti relatív bérkülönbségekre. Először az abszolút és a relatív bérek idősorait tárgyalom a teljes közszférában, valamint végzettségi és foglalkozási csoportokban. Ezek után regressziós módszerekkel próbálom kiszűrni a különböző strukturális különbségekből származó torzításokat.

Az elemzés hiányossága az, hogy 2002 után csak két év adatai állnak rendelkezésemre, ezért a hosszabb folyamatok valószínűleg nem mutathatók ki. Ezen kívül mobilitási adatokra is szükség lenne az elemzéshez, hogy felbecsülhessük, miként hatott a béremelés a kilépésre és a belépésre a közszférában.

A bérek változása a közszférában: átlagos bérkülönbségek

Elemzésünket az átlagbérek szintjének és ennek változásának dokumentálásával kezdjük a 2000–2004 évekre, mind a köz-, mind a versenyszférában. Amint azt a 9.1. táblázat bemutatja, az elemzett időszak kezdetén a költségvetési szféra reálbérei messze elmaradtak a versenyszférában kialakult bérektől.⁵³ Az átlagbér 74 ezer forint volt az előbbi szektorban, a versenyző vállalatok esetében pedig elérte a 95 ezer forintot, ez 21,6 százalékos különbséget jelent. A költségvetési intézményekben dolgozók átlagbére azonban minden évben többet nőtt, mint a versenyszférában dolgozóké. 2001-ben és 2002-ben a költségvetési intézményekben dolgozók átlagos bérei 8,3, illetve 6,9 százalékkal voltak magasabbak egy évvel előbbi béreikhez képest, míg a versenyszférában dolgozóké csupán 2,6, illetve 4,7 százalékkal. Ennek következtében a bérkülönbség a két ágazat között 2002-ben már csak 15,6 százalékos volt.

A Medgyessy-kormány béremelése adataink szerint 35 százalékkal emelte meg a reálbéreket a közszférában, és ezáltal a relatív bérek 30 százalékkal nőttek, mivel a versenyszférában enyhe, 1 százalékos csökkenést észlelünk. Ez a különbség tovább nőtt 2004-ben, amikor a közbérek már 18 százalékkal magasabbak átlagosan, mint a magánszféra bérei. Az időszak végén a közszféra átlagbére közel 124 ezer forint, a versenyszféráé pedig 105 ezer.

Megjegyzendő az, hogy a bérek szórása sokkal nagyobb a versenyszférában. Ezt megmagyarázhatja a szektorok sokkal nagyobb változatossága, azonban az is, hogy a közszférában a bürokratikus ellenőrzés következtében a bérek sokkal kevésbé tükrözik a dolgozó valós teljesítményét. Ez demotiválhatja a magasabb teljesítményt nyújtó dolgozókat, valamint elősegítheti a negatív szelekciót a közszférában: ha a jobb teljesítményt nyújtókat nem jutalmazza meg a közszféra (magasabb bérek formájában), akkor valószínűbb, hogy ők ágazatot váltanak.

Érdemes megjegyezni, hogy az 50 százalékos béremelés számításaink szerint csak 35 százalékos volt. Ennek egyik oka az, hogy számításainkban az inflációt már figyelembe vettük (a fogyasztói árindex 4,7 százalékkal nőtt 2002–2003 között), a béremelési ígéret azonban a nominálbérré vonatkozott. Ha a nominálbérek növekményét nézzük, a változás 35 százalékról 42 százalékra nő. Az átlagbért azonban nemcsak a növekedés, hanem az ágazat összetétele is befolyásolja. Ha a kormányzat a béremeléssel egyidőben átszervezésbe is kezd, aminek eredménye az, hogy a magasabban képzettek és a magasabb beosztásban levők aránya lecsökken, akkor az átlagbér is kevésbé nő.

⁵² A törvény címe: A prémiumévek programról és a különleges foglalkoztatási állományról.

⁵³ A költségvetési szféra adatait egy 10 százalékos véletlen mintából számoljuk, a versenyszféra adatait pedig egy olyan mintából, amelyben a kisvállalatok alulreprezentáltak. Mivel a nagyvállalatok dolgozói általában nagyobb bért kapnak, mint a kisvállalatokban dolgozók, eredményeink valamelyest torzítottak a versenyszféra javára.

9.1. TÁBLÁZAT
A BÉREK NAGYSÁGA ÉS VÁLTOZÁSAI A KÖZ- ÉS A VERSENYSZFÉRÁBAN

Év	KÖZSZFÉRA				VERSENYSZFÉRA				Köz-/Versenyszféra
	Átlagbér	Szórás	Változás	N	Átlagbér	Szórás	Változás	N	
2000	74,2	52,1		53 038	94,7	114,0		125 145	-21,6
2001	80,3	57,0	8,3	53 995	97,2	105,1	2,6	127 995	-17,4
2002	85,9	56,4	6,9	66 252	101,8	114,0	4,7	126 520	-15,6
2003	115,9	61,0	35,0	39 958	100,9	110,8	-0,9	149 395	14,9
2004	123,6	75,2	6,6	43 918	104,7	119,9	3,8	165 923	18,1

Forrás: Bértarifa-felmérés. Átlagbér: az adott év májusi adatai, 2000-ben számolt ezer forint. Deflátor: fogyasztói árindex. Százalékos változások.

A 9.2. táblázatban a közsféra összetételét vizsgáluk meg nem, kor, végzettség és foglalkozási kategória szerint 2002-ben és 2003-ban. Négy végzettségi kategóriát képeztünk: 8 osztályt vagy kevesebbet végzettek, szakiskolát végzettek, érettségizettek és felsőfokú végzettséggel rendelkezők. Foglalkozás szerint öt kategóriába soroltuk a dolgozókat: képesítés nélküli foglalkozások, képesítéshez kötött fizikai munkakörök, képesítéssel rendelkező irodai munkakörök, felsőfokú végzettséggel rendelkező, de nem vezetői beosztású munkakörök, és vezetői beosztások. 2003-ban 3,9 százalékkal nagyobb volt a nők aránya, mint 2002-ben és a dolgozók 2 évvel idősebbek voltak. A közszférában dolgozók 16,4 százalékának volt legfeljebb nyolc osztálya, 15,5 százaléka végzett szakiskolát, 28,9 százaléka volt érettségizett és 39,1 százalékának volt felsőfokú végzettsége. Ehhez képest 2003-ban a szakiskolát végzettek aránya majnem öt százalékkal kisebb, a főiskolát vagy egyetemet végzeteké pedig 4,4 százalékkal nagyobb. Ezt támasztja alá a foglalkozás szerinti eloszlás is, ami azt mutatja, hogy 2003-ban 5,5 százalékkal kevesebb szakmunkás dolgozott a költségvetési intézményekben, mint egy évvel korábban, a képesített irodai dolgozók és a felsőfokú végzettségű beosztottak száma pedig 2,7–3,0 százalékkal nőtt. Mindez azt mutatja, hogy a béremelést követően nem csökkent azoknak a dolgozóknak az aránya, akiknek bérei az átlagosnál magasabbak, hanem inkább nőtt. Tehát az adatok nem támasztják alá, hogy foglalkozási és végzettségi szerkezeti különbségekre vezethető vissza az 50 százaléknál kisebb béremelés. Az lehetséges viszont, hogy a női munkaerő magasabb aránya a későbbi években csökkenti az átlagbért: adataink szerint a költségvetési szférában a nők átlagosan 23 százalékkal kisebb fizetést kapnak, mint a férfiak.⁵⁴

9.2 TÁBLÁZAT
A KÖLTSÉGVETÉSI SZFÉRA MUNKAEREJÉNEK ÖSSZETÉTELE, 2002–2003

Év	2002	2003	Változás
Nem szerinti eloszlás			
Nő	72,9	76,8	3,9
Kor szerinti eloszlás			
Átlagéletkor			
42,5	44,7	2,2	
Végzettség szerinti eloszlás			
8 osztály	16,4	16,5	0,1
Szakiskola	15,5	10,8	–4,7
Érettségi	28,9	29,2	0,3
Felsőfokú	39,1	43,5	4,4
Foglalkozás szerinti eloszlás			
Képesítés nélkül	15,4	15,2	–0,2
Képesített, fizikai	10,9	5,4	–5,5
Képesített, irodai	34,0	36,7	2,7
Felsőfokú, beosztott	31,3	34,3	3,0
Vezető	8,3	8,4	0,1

Forrás: Bértarifa felmérés. Észrevételek száma 66,252 (2002), 39,958 (2003). Százalékos változások.

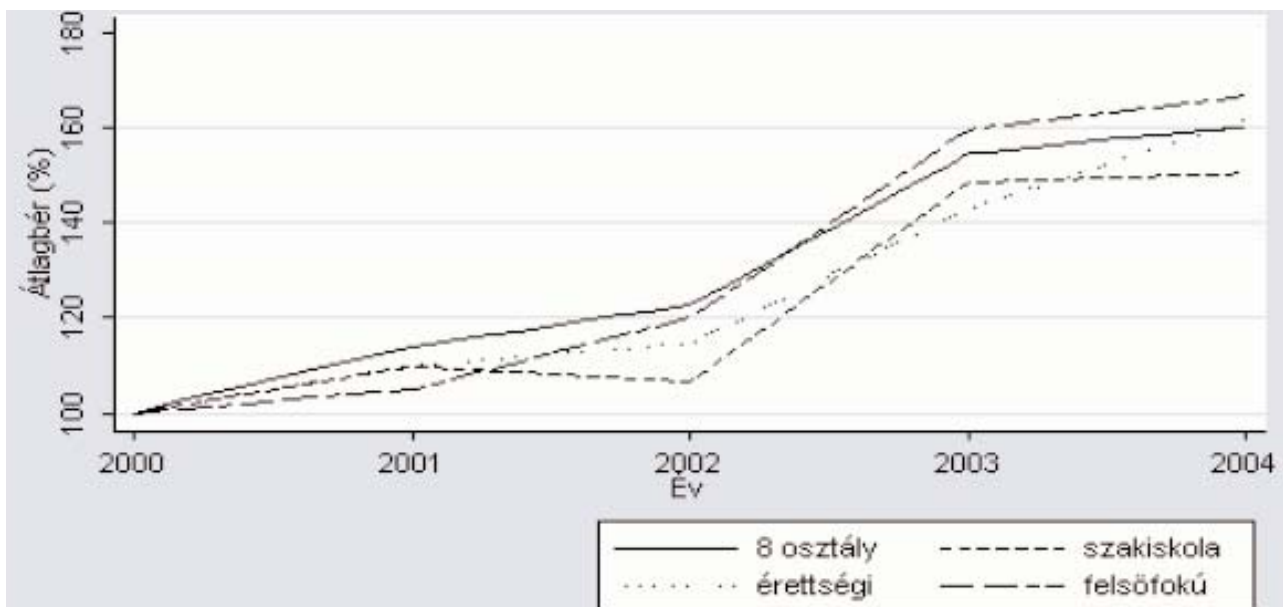
A tanulmányban eddig a bérek általános változását követtük. Most felbontjuk ezt a változást iskolai végzettség és foglalkozás szerint. Lehetséges, hogy ezek befolyásolják a bérek változását a közszférán belül, és a köz- és a versenyszféra közötti bérkülönbségeket is. A 9.1. és a 9.2. ábrák az átlagbérek változását mutatják be az iskolai végzettség és a foglalkozás szerint.⁵⁵ Az elemzett időszak alatt a legkisebb bérnövekményt a szakmunkásképzőt végzetek kapták; béreik 50,5 százalékkal voltak nagyobbak 2004-ben, mint 4 évvel azelőtt. (Ez a kategória még egy 3 százalékos reálbércsökkenést is elszenvedett 2002-ben, a többi végzettségi kategória bérei soha nem csökkentek.) A 8 osztályt végzetek és az

⁵⁴ Az eredmények torzítottak lehetnek, mivel a minta mérete nagyon különböző 2002-re és 2003-ra. Ezt leellenőrizendő, összehasonlítottam a 2002-es és a 2004-es adatokat; az eredmények nagyon hasonlítanak a táblázatban bemutatott eredményekre, ami valószínűsíti, hogy nem mintavételi hibából erednek az összetételi különbségek.

⁵⁵ Az átlagbér éves nagysága végzettség és foglalkozás szerint a függelékben található meg a 9.5. és a 9.6. ábrákon.

érettségizettek bérei ugyanannyit nőttek (60, illetve 62 százalékot). A legnagyobb bérnövekményt a felsőfokú végzettségűek kapták, 67 százalékot. A 2002–2003-as reálbérnövekedés egyik kategóriában sem üti meg az 50 százalékot, még akkor sem, ha a nominálbér növekedését számítjuk ki.

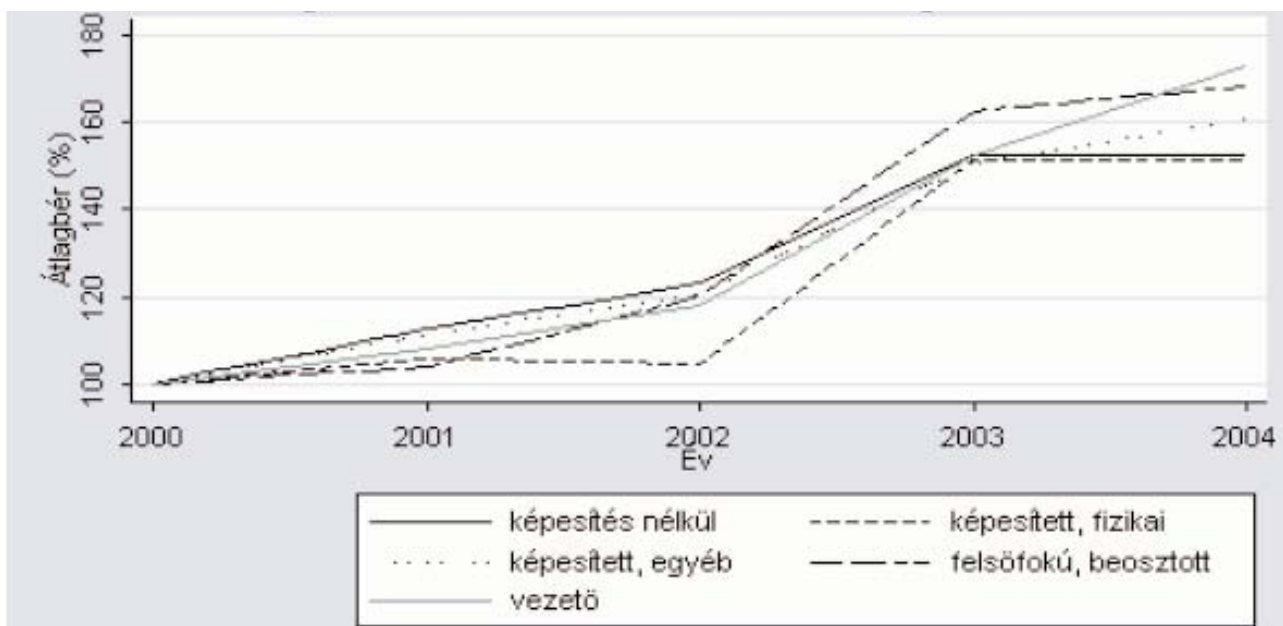
9.1. ÁBRA AZ ÁTLAGBÉR VÁLTOZÁSA A KÖZSFÉRÁBAN VÉGZETTSÉG SZERINT



Forrás: Bértarifa felvétel. Észrevételek száma: 257 161. Deflálás: fogyasztói árindex

A 9.2. ábrán a foglalkozás szerinti bérváltozások láthatók. Az eredmények nagyon hasonlítanak az előbbi ábrán látottakhoz. A legkisebb bérnövekményt a szakmunkások kapták (51 százalékot), a legnagyobbat pedig a felsőfokú végzettségű szakemberek (68 százalék) és a vezető beosztásban levők (73 százalék).

9.2. ÁBRA AZ ÁTLAGBÉR VÁLTOZÁSA A KÖZSFÉRÁBAN FOGLALKOZÁS SZERINT



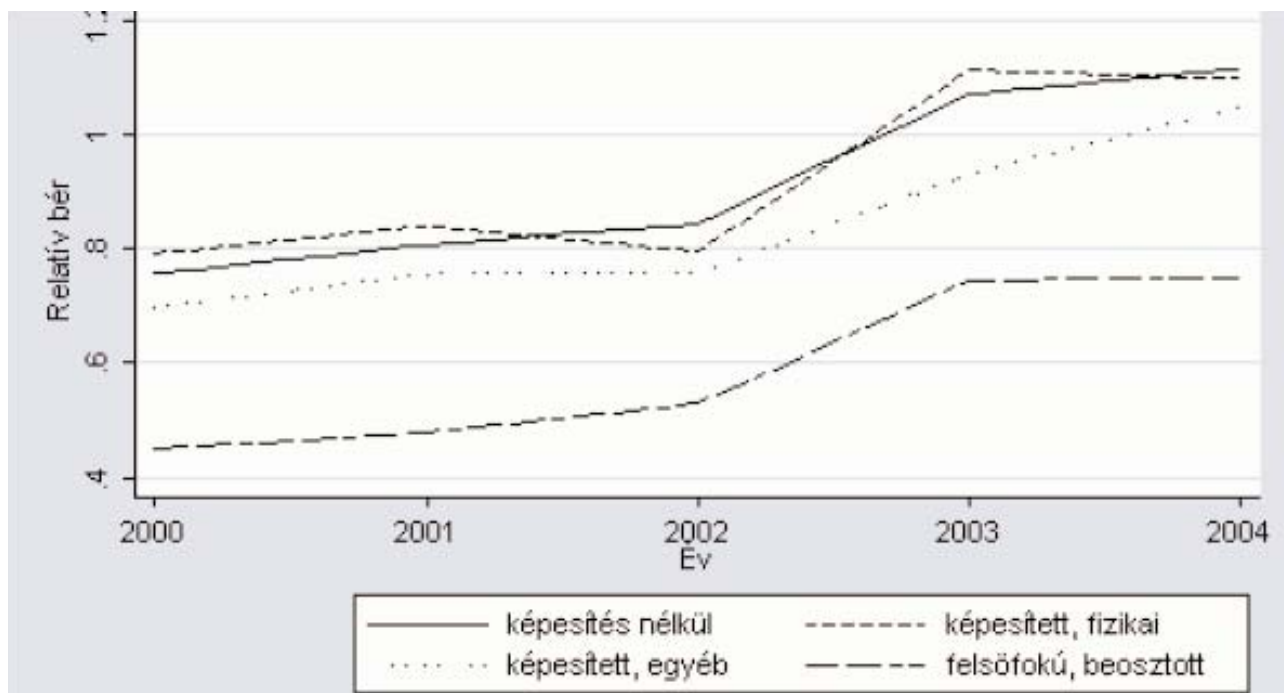
Forrás: Bértarifa felvétel. Észrevételek száma: 257 161. Deflálás: fogyasztói árindex

Érdemes megjegyezni azt is, hogy majdnem az összes végzettségi és foglalkozási csoportokban a bérek a 2002. évi nagy emelés előtt is növekedtek, egyes csoportokban pedig 2004-ben is. Nem terhelte volna meg a költségvetést annyira, ha ezt a gyakorlatot folytatja a kormány, és nem egy radikális emeléssel növelik meg a költségvetési szféra béreit, hanem apránként. A választások után ennek nem is lett volna nagy a politikai kockázata, és ráadásul ebben az esetben talán még arra is lett volna ideje a kormánynak, hogy elkezdje a közszféra reformját, és hatékonyabbá tegye azt (ami részben ellensúlyozta volna a béremelésekből származó költségvetési hiányt). Az adatok nem engedik meg, hogy megállapítsuk, vajon egyéni szinten nem csökkent-e a reálbér a nagy emelést követő években, de ha egyéni szinten a megkapott bér elinflálását érezték a közszférában dolgozók, akkor a béremelést bízvást érezhették a választási ígérek kényszerű betartásának, amit a kormány azonnal korrigálni próbált.⁵⁶

Mind politikailag, mind gazdaságilag érdekes megvizsgálni, hogy milyen volt a relatív bér foglalkozási és végzettségi csoportokon belül. Politikailag ez azért érdekes, mert a közszférában dolgozók nem az átlagos relatív bért érzékelik, hanem azt, amelyik saját foglalkozási és végzettségi kategóriájukon belül kialakult. Gazdaságilag pedig azért, mert a képzettségen és a foglalkozáson belüli relatív átlagbér lesz a negatív szelekció motorja.

A 9.3. ábra a végzettségre lebontott relatív átlagbért mutatja be. Amint azt Kézdi (2000) is kimutatta, a relatív bérek nagyon különböznek a végzettségtől függően. Az elemzett időszak elején, 2000-ben a szakmunkásképzőt végzetek bére 79 százaléka a versenyszférában kialakult bérnek; a nyolc osztályt végzeteké nagyon közel van ehhez a számhoz (76 százaléka); az érettségizettek relatív bére valamelyest elmarad az ennél alacsonyabb végzettséggel bírók bérének (70 százaléka); a nagy vesztesei a közszférának pedig a felsőfokú végzettségűek, az ő bérük csupán 45 százaléka a versenyszférában dolgozó hasonló végzettségűekének. Ezzel valószínűleg tisztában volt a kormányzat is, mivel 2002-ig a felsőfokú végzettségűek relatív béréi jobban emelkedtek, mint a többi dolgozóé, és így a két év alatt 8 százalékkal csökkent a magánszektorban jelenlévő prémium. Ebben az évben a legjobb relatív bért a legkevésbé képzettek kapták – béreik csak 15 százalékkal voltak alacsonyabbak a közszférában, mint a magánszférában. Ezt követte a szakiskolát végzetek bére (20 százalékkal alacsonyabb bérekkel) majd az érettségizettek (24 százalékos bérkülönbséggel).

9.3. ÁBRA
RELATÍV ÁTLAGBÉR VÉGZETTSÉG SZERINT



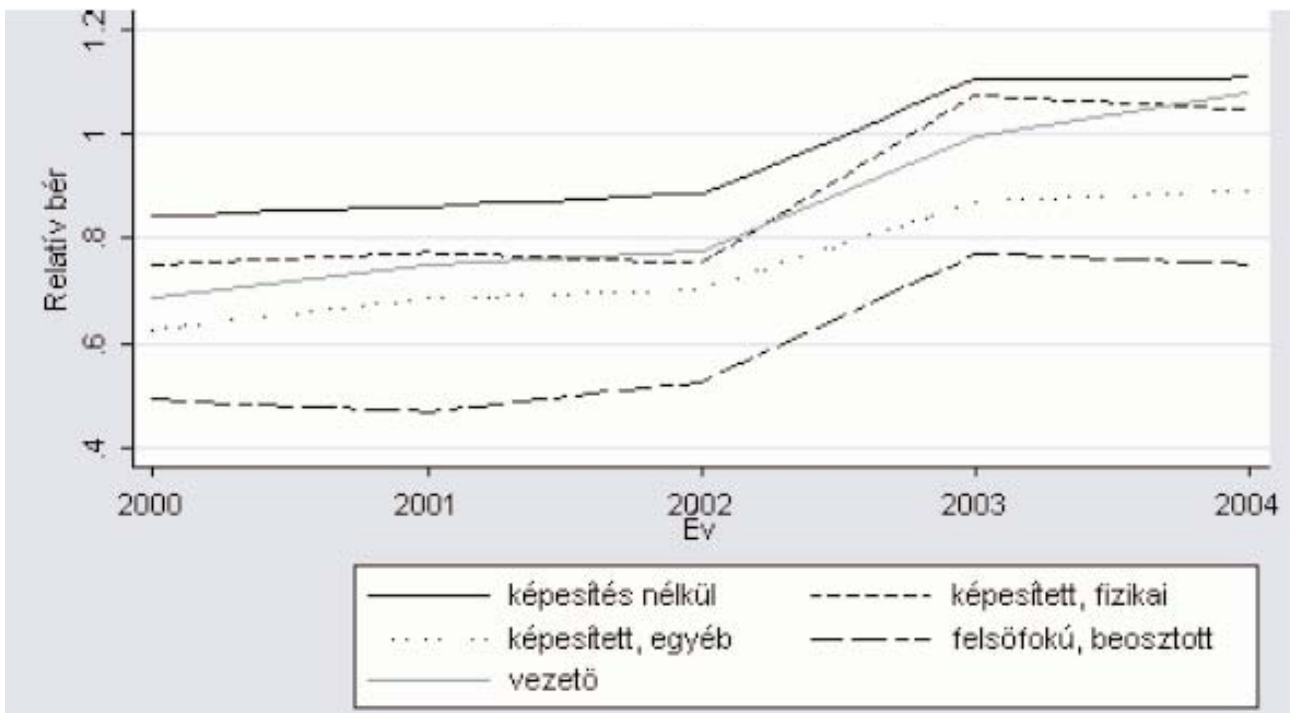
Forrás: Bértarifa felvétel. Észrevételek száma: 951 858.

⁵⁶ Azt, hogy egyéni szinten hogyan változtak a bérek, az utolsó részben, regressziós technikákkal elemezzük, amennyire ezt adataink lehetővé teszik.

Amint az várható volt, a nagy emelés jócskán megváltoztatta a relatív béreket. A közsféra bérei megközelítették a magánszféra béreit, és a legalacsonyabb végzettségi kategóriákban túl is lépték azokat. Az érettségizettek relatív bére csupán 7 százalékkal maradt el a versenyszférában kialakult bértől, a felsőfokú végzettségű dolgozóké azonban továbbra is lényegesen, 25 százalékkal alacsonyabb. A béremelést követő évben a relatív bérek stagnáltak, kivéve az érettségizettekéit, amelyek tovább nőttek, és az elemzett időszak utolsó évében már 5 százalékkal meghaladták a versenyszféra béreit.

A foglalkozási csoportokban a relatív bérek hasonló képet mutatnak mint az előbb tárgyaltak, a végzettség szerintiek. A legnagyobb relatív bére továbbra is a képesítés nélküli munkásoknak van (84 százalék 2000-ben), ezt követi a szakképzett fizikai munkások relatív bére (75 százalék), majd a vezető beosztásúak következnek (69 százalék). A szakképzett irodai dolgozók relatív bére 63 százalék, a magasan képzett szakembereké pedig csupán 49 százalék. Az időszak végén a rangsorolás ugyanaz, azzal a különbséggel, hogy a vezető beosztásúak bére a második legnagyobb. Ebben az évben három foglalkozási csoportnak prémiumot fizet a közsféra. Ezek a képesítés nélküli állásokat betöltők, akik átlagos bére 10 százalékkal magasabb a közsférában, mint a versenyszférában, a vezetők (8 százalékkal) és a szakképzett fizikai dolgozók (5 százalékkal). A szakképzett irodai munkások relatív bére 90 százalék, a magasan szakképzetteké pedig 75 százalék.

9.4. ÁBRA
RELATÍV ÁTLAGBÉR FOGLALKOZÁSI CSOPORT SZERINT



Forrás: Bértarifa felvétel. Észrevételek száma: 951 858.

A relatív bérek közötti különbségekre több magyarázatot is adhatunk. Az egyik az, hogy a felsőfokú végzettségűek egyéb juttatásai nagyobbak a közsférában, mint a versenyszférában, és ez kiegyenlíti vagy legalábbis csökkenti az ágazati bérkülönbségeket. Ennek azonban ellentmond az, hogy a vezetők, akik általában a legtöbb nem pénzbeni juttatást kapják, hasonló fizetést kapnak mind a két ágazatban. A másik lehetőség az, hogy a közsférában kisebb a stressz, kevesebb órát dolgoznak, és ez kompenzálja a dolgozókat az alacsonyabb bérekért. Például, ha a közsférában kevesebb órát dolgoznak, akkor több idejük jut egyéb munkavégzésre, ami kompenzálja a kisebb fizetést. Ennek pedig az mond ellent, hogy a bérkülönbségek csupán egy foglalkozási kategóriánál lényegesek, és valószínűtlen az, hogy a kényelmes munkahelyek ennyire szelektálva lennének a foglalkozás szerint. A harmadik lehetőség az, hogy a kormányzat kihasználja, hogy a felsőfokú végzettséggel rendelkezőket a közsférához köti szaktudásuk, viszont tudatában van annak, hogy az alacsonyabb végzettséget igénylő munkakörökben nagy az átjárás a köz- és a magánszféra között. Végül lehetséges az is, hogy

a dolgozók a kutató számára nem mérhető ismérveik alapján választják munkahelyeiket, és a közsféra állásaira átlagosan kevésbé hatékony dolgozók pályáznak. A nem mérhető változók hatásait természetesen nem tudjuk kimutatni, azonban regressziós technikákkal legalább a dolgozók mérhető ismérveit egyszerre vehetjük figyelembe.

A bérek változása a közsférában: regressziós együtthatók

A regressziókban a függő változó a bérek logaritmusa, tehát a becsült együtthatókat arányoknak tekinthetjük. Egy dummy változóval mérjük a közsféra hatását, kontrollváltozóként pedig a dolgozó nemét, iskolai végzettségét, potenciális munkahelyi tapasztalatát, foglalkozási besorolását valamint éves fix hatásokat használunk. Az így becsült ágazati különbség $-12,7$ százalék (egy százalékon szignifikáns), ami nagyobb, mint ha kontrollváltozók nélkül hasonlítanánk össze a béreket (a bérkülönbség ekkor $-6,8$ százalék, amint az a 9.1. táblázatban láttuk).

Hasonló regressziókkal állapítjuk meg azt, hogy időben miként változik a bérkülönbség. A regressziós specifikációt annyiban változtatjuk meg, hogy a közsféra dummy változóját interakcióba hozzuk az éves fix hatásokkal. Az eredményeket a 9.3. táblázatban mutatjuk be. A relatív bérek időbeni változása minőségileg ugyanazt a képet mutatja, mint a 9.1. táblázat utolsó oszlopa: a versenyszférához képest az átlagbér alacsonyabb a közsférában az elemzett időszak első három évében, az utolsó két évben pedig magasabb. Azonban a különbségek a két szektor között jóval nagyobbak, ha kontrollváltozókat használunk: ekkor az első elemzett évben a bérek 27 százalékkal alacsonyabbak a közsférában, szemben a 21,6 százalékkal, amit akkor kapunk, ha nem használunk kontrollváltozókat. A periódus végén pedig a bérek csak 8,4 százalékkal magasabbak a közsférában (szemben a 18 százalékkal).

9.3. TÁBLÁZAT
A RELATÍV BÉR IDŐBENI ÁLTÓZÁSA (REGRESSZIÓS EGYÜTTHATÓK)

	Együttható	Szt. hiba
2000	-0,270	0,003
2001	-0,257	0,003
2002	-0,205	0,002
2003	0,070	0,003
2004	0,084	0,003

Észrevételek száma: 951 831. Kontrollváltozó: nem, potenciális munkapiaci tapasztalat, foglalkozás, év. Az együtthatók mind szignifikánsak az egy százalékos szinten.

Az utolsó táblázatban 2000-re és 2004-re külön-külön futtatunk regressziókat, amelyekben a végzettség, foglalkozás szerinti bérkülönbségek tanulmányozzuk (9.4. táblázat).⁵⁷ Az elemzett időszak első évében a regressziós eredmények nem különböznek az egyszerű átlagoktól. 2004-ben azonban a különbség sokkal nagyobb, és a relatív bér jócskán meg a mérhető tulajdonságcsoportokat egyszerre vesszük figyelembe. A becsült együtthatók szerint mindkét alacsonyan képzett csoport 4 százalékkal magasabb bérrel rendelkezik a közsférában, mint a hasonló végzettségűek a magánszférában; az érettségizettek esetében ez a különbség 10 százalék, és a felsőfokú végzettséggel rendelkezők esetében a bérkülönbség 3,7 százalékra csökken a 25 százalékról, amit a 9.3. ábrán mértünk. Foglalkozási kategória szerint változnak a bérkülönbségek. 2004-ben a magasan képzett beosztott az egyetlen kategória, amelynek bérei alacsonyabbak a közsférában, mint magánszférában, de a különbség kevesebb mint 10 százalék. A többi foglalkozási kategóriában levők prémiumot kapnak a közsférában. A legnagyobb prémiumot a vezetők esetében mutattuk ki, majdnem 25 százalékot; a második legnagyobbat pedig a képzetlen munkaerő esetében (17,5 százalék), de a szakmunkát végző dolgozók bére is nagyobb a közsférában, mint a magánszférában.

⁵⁷ Használóan az időbeni változásokhoz, most a végzettség és a foglalkozási kategória változókat szorozzuk meg a közsférát jelző dummyval.

9.4. TÁBLÁZAT
A RELATÍV BÉR VÁLTOZÁSA VÉGZETTSÉG ÉS FOGLALKOZÁS SZERINT
(REGRESSZIÓS EGYÜTTHATÓK)

	2000		2004	
	Együttható	Szt. hiba	Együttható	Szt. hiba
Végzettség				
8 osztály	-0,134	0,007	0,147	0,007
Szakiskola	-0,133	0,007	0,137	0,008
Érettségi	-0,220	0,005	0,098	0,005
Felsőfokú	-0,432	0,006	-0,037	0,005
Foglalkozás				
Képesítés nélkül	-0,061	0,007	0,175	0,007
Képesített, fizikai	-0,242	0,009	0,091	0,010
Képesített, irodai	-0,266	0,005	0,041	0,005
Felsőfokú, beosztott	-0,479	0,008	-0,085	0,006
Vezető	-0,199	0,009	0,248	0,009

Észrevételek száma: 178.046 (2000), 209.827 (2004). Kontrollváltozók: nem, végzettség, potenciális munkapiaci tapasztalat, foglalkozás. Az együtthatók mind szignifikánsak az egy százalékos szinten.

Hatott-e a béremelés a versenyszféra béreire?

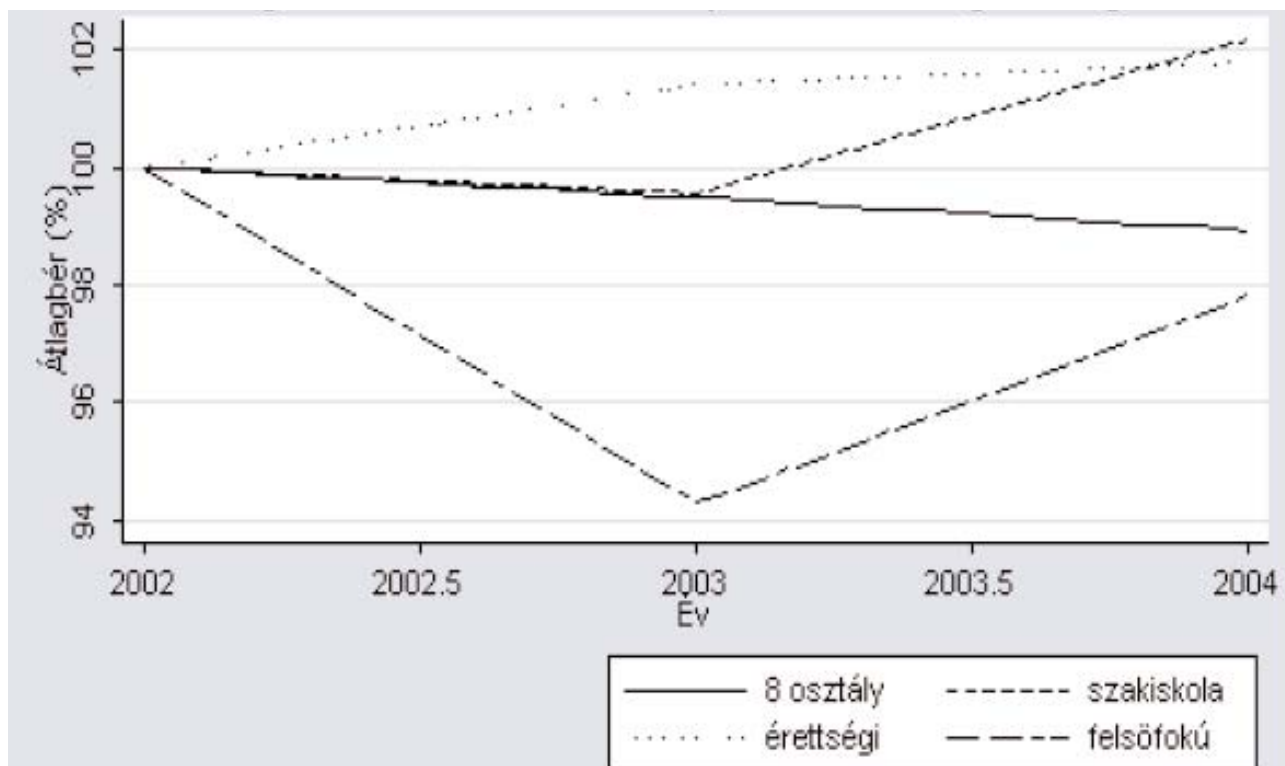
A fentiekben bemutattuk, hogy a relatív bérek a két elemzett ágazatban jócskán megváltoztak, általában a közszférában dolgozók javára. De kialakult-e emiatt bérfeszültség a közszférában? Ez a relatív bérek mértékén kívül még attól is függ, hogy milyen a munkaerőkínálat és -kereslet viszonya a köz- illetve a magánszférában. A kínálat – amint azt már tárgyaltuk – minden bizonnyal megnőtt a bérnövekedés hatására a költségvetési szférában. Ha a kereslet is nőtt (vagy legalábbis nem csökkent), akkor a közbérprémiumért egyes dolgozók elhagyhatják a versenyszférát. Mi több, valószínűsíthetjük azt is, hogy a jobban képzett dolgozók lesznek azok, akik könnyebben találnak új munkahelyet. Hosszú távon pedig ugyanez a hatás érvényesül a munkapiacra belépőnél is: ha a relatív bérek nem változnak, akkor a versenyszféra munkáltatói a kevésbé termelékeny munkavállalókkal lesznek kénytelenek dolgozni. A negatív szelekció elkerülése végett valószínű, hogy növelni fogják a versenyszféra béreit.

A relatív bérnövekedés hatását a versenyszféra béreire a következő közvetett módon ellenőrizzük le. Ha volt ilyen hatás, akkor az olyan szakmákat, vagy végzettségi kategóriákat érintette elsősorban, amelyekben nagyobb a mobilitás a köz- és a magánszféra között. Ilyen végzettségi kategória az érettségizetteké.⁵⁸ Ezek a dolgozók valószínűleg gyakran az adminisztrációban tevékenykednek, ami mind a két szférában jelen van, és ennek következtében könnyen válhatnak a köz- és a magánszféra között. A többi végzettségi kategóriában valószínűleg nem ilyen mértékű a mobilitás: a felsőfokú végzettséggel bírók nagy része például szakmájában dolgozik, egy orvos vagy egy tanár pedig nagyobb költségek árán válthat munkát, mint egy adminisztrátor. Az alacsonyan végzettek pedig kisebb arányban foglalkoztatottak a költségvetési szférában, és így a béremelés valószínűleg nem hatott annyira az országos szintű bérekre. Foglalkozás szerint pedig az a valószínű, hogy a vezető beosztásúak és a képesített nem fizikai munkások tudnak a legkönnyebben szakmát váltani, és ezek a foglalkozási kategóriák elég nagy súllyal vannak jelen a közszférában.

A 9.5. ábrán a versenyszféra átlagbéreit mutatjuk be végzettség szerint, 2002 és 2004 között (a 2002-ben kialakult béreket tekintve 100 százaléknak). A bérek nem változtak jelentősen ebben az időszakban. A nyolc osztályt és az egyetemet végzett dolgozók bére valamelyest csökkent, míg a szakiskolát végzettké és az érettségivel rendelkezőké valamelyest nőtt. A bérfeszültség jelenlétét igazolja az, hogy a béremelést követő évben csak az érettségizettek bére nőtt, de ellene szól az, hogy a szakiskolát végzettek bére a legnagyobb az időszak végén. A 9.6. ábrán a foglalkozási kategóriák szerinti átlagos béreket mutatjuk be. A legjobban a vezető beosztásúak bére nőtt, de majdnem hasonló bérnövekményt mértünk a képesített dolgozók esetében. Az elemzés tehát csupán gyengén igazolja a bérfeszültségek jelenlétét.

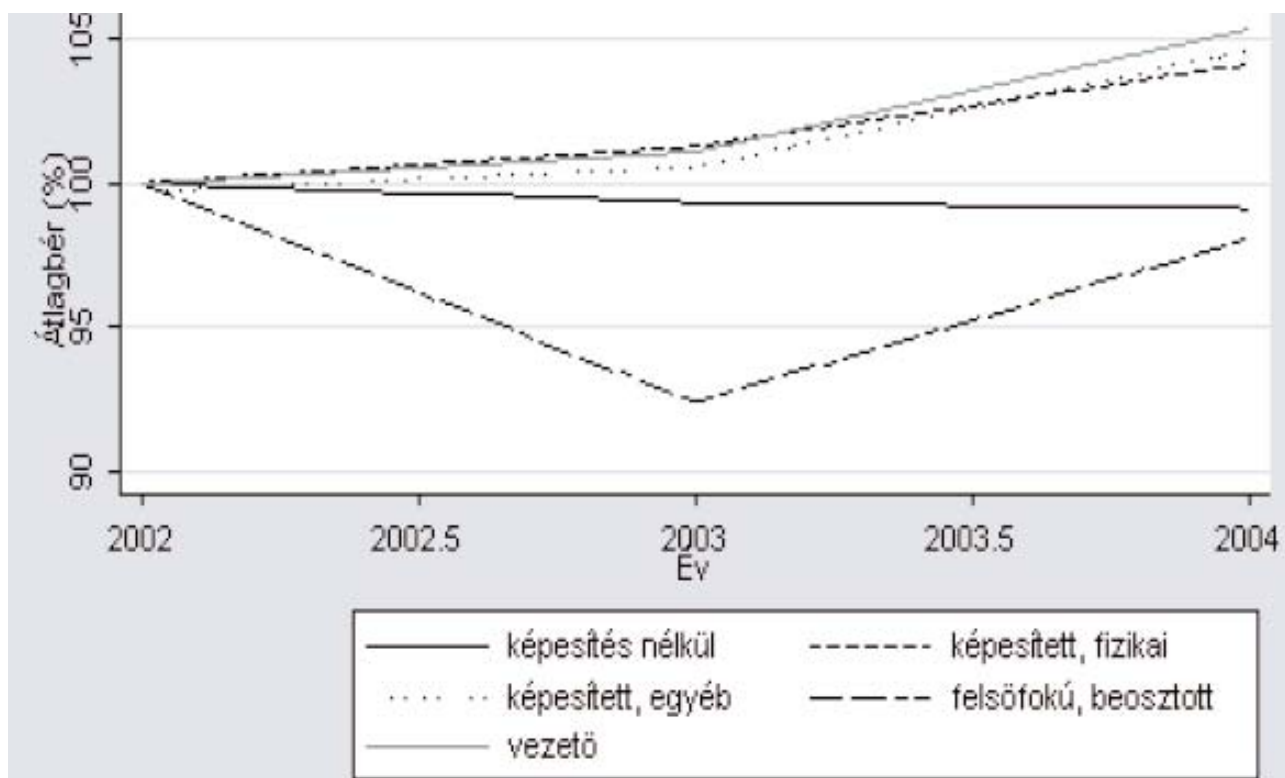
⁵⁸ Amint azt a 2.3.b/2 táblázat bemutatta, a közszférában dolgozók majd egyharmada ilyen végzettséggel bír.

9.5. ÁBRA
AZ ÁTLAGBÉR VÁLTOZÁSA A VERSENYSZFÉRÁBAN VÉGZETTSÉG SZERINT



Forrás: Bértarifa felvétel. Észrevételek száma: 694 978. Deflálás: fogyasztói árindex.

9.6. ÁBRA
AZ ÁTLAGBÉR VÁLTOZÁSA A VERSENYSZFÉRÁBAN FOGLALKOZÁS SZERINT



Forrás: Bértarifa felvétel. Észrevételek száma: 694 978. Deflálás: fogyasztói árindex.

Összefoglaló

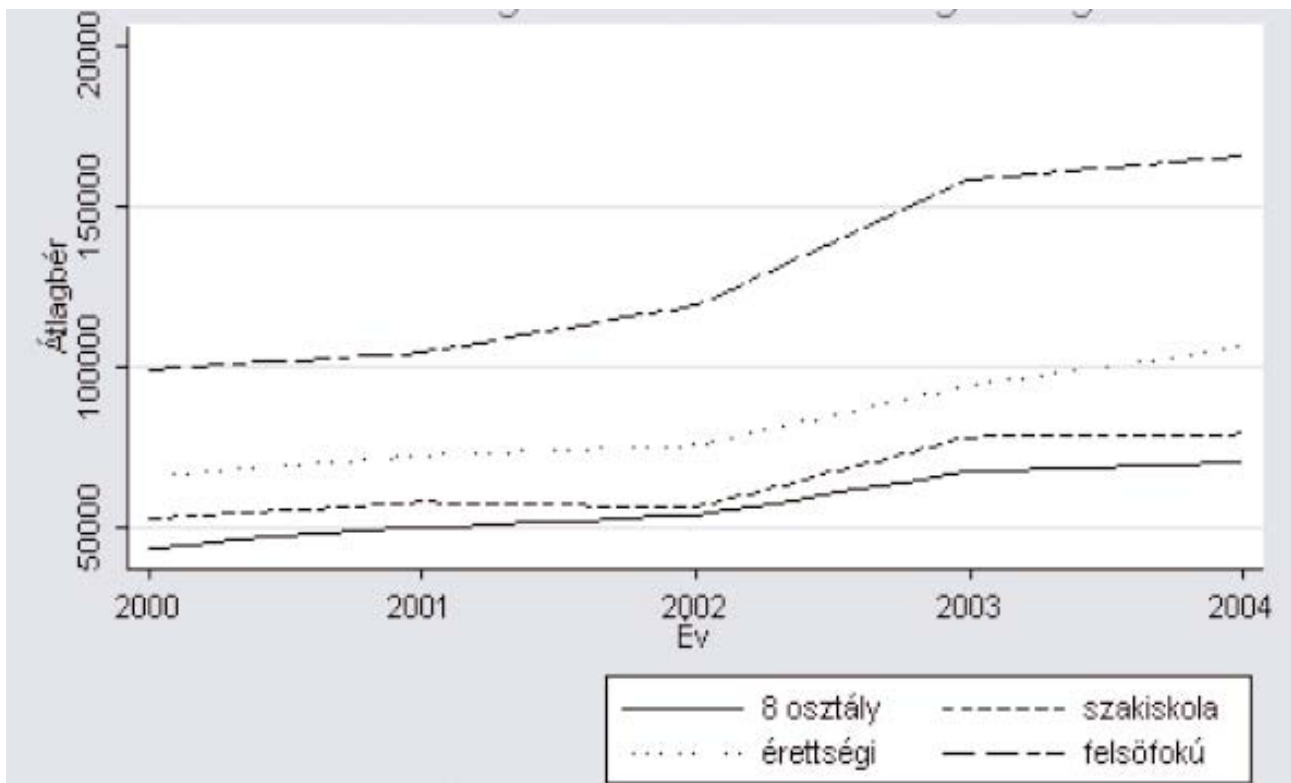
Tanulmányomban a közszféra és a magánszféra közötti bérkülönbségeket elemeztem a 2000–2004 időszakban, amelynek a közepén, 2002 végén a közszféra béreit jócskán megemelték, és reálértékben 35 százalékkal nőttek. Az emelés hatására az átlagos bér a közszférában 15 százalékkal lett magasabb, mint a versenyszférában. Ha végzettség és foglalkozási csoportok szerint elemezzük az átlagos béreket, igen nagy különbségeket kapunk. A legnagyobb relatív bére az alacsony végzettségűeknek volt az elemzett időszak minden évében és azoknak, akik képzetlen munkát végeznek: ezeknek a csoportokhoz tartozó dolgozóknak a közszféra 15 százalékos prémiumot adott 2004-ben. A főiskolát vagy egyetemet végzetteknek volt a legalacsonyabb relatív bérük, kivéve, ha vezető pozíciót töltöttek be (–25 százalék 2004-ben). Ha azonban a relatív béreket regressziós technikával becsüljük meg, akkor a közszféra bérei többnyire nagyobbak 2004-ben, mint a versenyszféra bérei, és az egyetemet vagy főiskolát végzettek is csak 3,7 százalékkal kerestek kevesebbet. Ezek szerint a kormányzat nemcsak hogy sikeresen kiegyenlítette a köz- és a versenyszféra béreit, de még prémiumot is fizet a dolgozók többségének.

Végezetül felsorolok néhány hiányosságot, amik torzíthatják az eredményeket. Először, csak a pénzbéni juttatásokat mérjük, azonban a dolgozók nem pénzbéni juttatásokat is kapnak. Ha ezek mértéke különbözik a köz- és a magánszférában, akkor ez torzított eredményekhez vezet. Az is lehetséges, hogy a munkahelyek egyéb, fizetésen kívüli dimenziói nem egyformák a két ágazatban. Ha például a közszférában kevésbé megerőltető dolgozni, vagy nagyobb a munkából kapott pszichikai elégtétel, vagy a munkahely elvesztésének valószínűsége kisebb, akkor egyenlő bérek mellett is összességében jobb körülmények között dolgoznak a közalkalmazottak. Végül, ha a dolgozók számunkra nem mérhető ismérvek alapján szelektálják magukat a köz- és a magánszférába, és ez az ismerv kapcsolatban áll a termelékenységükkel is, akkor szelekciós torzítás is létrejöhet.

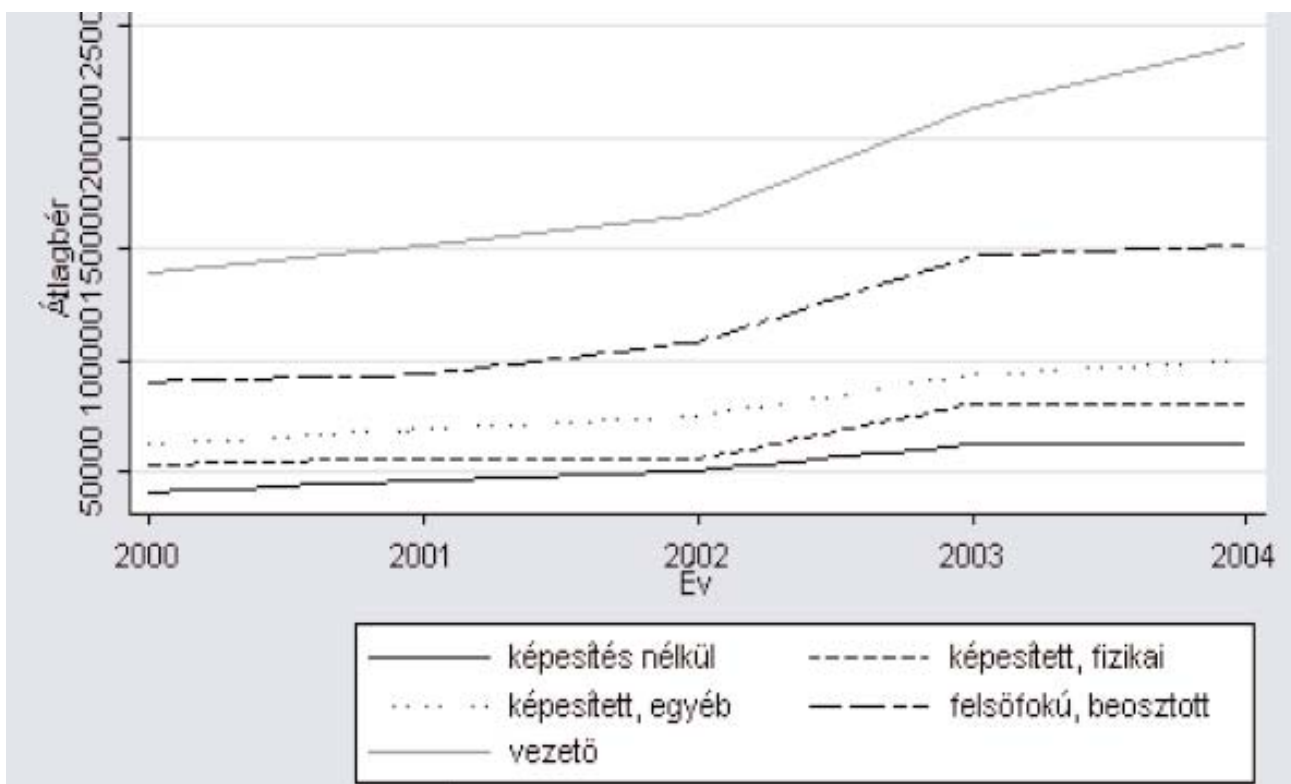
Hivatkozások

- Kertesi Gábor—Köllő János (2003), Ágazati bérkülönbségek Magyarországon, I. és II. rész. Közgazdasági Szemle, 50, november–december.
- Kézdi Gábor (2000), Versenyszféra és költségvetés. In: Munkaerőpiaci Tükör (Fazekas K. szerk.), Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet.

9.7. ÁBRA
AZ ÁTLAGBÉR NAGYSÁGA A KÖZSZFÉRÁBAN
VÉGZETTSÉG ÉS FOGLALKOZÁSI KATEGÓRIA SZERINT



Forrás: Bértarifa felvétel. Észrevételek száma: 257 161. Bérek 2000-re deflálva fogyasztói árindexszel.



Forrás: Bértarifa felvétel. Észrevételek száma: 257 161. Bérek 2000-re deflálva fogyasztói árindexszel.

10. A humán tőke fejlesztése, élethosszig tartó tanulás

A humántőke fejlesztése és az élethosszig tartó tanulás lehetőségének megteremtése az Európai Unióban a foglalkoztatáspolitikának egyik kiemelt célja. Az EFS a humántőke fejlesztésére három cselekvési területet jelöl meg, (1) a humántőke szintjének emelését; (2) a humán erőforrásokba történő beruházások felelősségének és finanszírozásának megosztását az állami szervek, a vállalatok és az egyének között; (3) az élethosszig tartó tanulásban való részvétel megkönnyítését.

A vonatkozó dokumentumok az egyes cselekvési területeken belül a következő célok elérését tartják kívánatosnak. (1) Mindenki számára biztosítani kell a jogot a középszintű oktatáshoz és az alapvető szakképzettség megszerzéséhez; csökkenteni kell az iskolából való lemorzsolódást; elő kell segíteni, hogy a fiatalok nagyobb arányban folytassanak egyetemi tanulmányokat (különösen az új tagállamokban); bővíteni kell a képzéshez való hozzájutás lehetőségét a teljes életciklus folyamán; jobban kell prognosztizálni a jövőbeli képzettségbeli igényeket. (2) Egyértelműen meg kell határozni minden érintett szereplő jogát és kötelezettségét az oktatás, a képzés finanszírozásában; az új tagállamoknak hatékony lépéseket kell tenniük a vállalkozások továbbképzésbe való beruházásának növelése érdekében; sztenderdekert kell megállapítani a képzés megfelelő színvonalának biztosítása érdekében és azokat be kell tartatni. (3) Biztosítani kell, hogy az élethosszig tartó tanulásban való részvétel hozzáférhetővé és anyagilag megengedhetővé váljon; a képzést a szerződéses kapcsolatok, a munkaszerződés, a kollektív szerződés egyik központi elemévé kell tenni; bővíteni kell a képzési kínálatot.

A Wim Kok-jelentés Magyarországra vonatkozó ajánlásai az élethosszig tartó tanulás stratégiájának kidolgozása mellett az iskolából való lemorzsolódás arányainak csökkentését, az egyetemi képzéshez való hozzájutás esélyegyenlőségét és különösen az alacsony képzettségűek körében a képzéshez való hozzájutás lehetőségének növelését jelölte meg legfontosabb célként. Hasonló célok fogalmazódnak meg a Lisszaboni Stratégia új kezdetéről kiadott európai tanácsi közleményben (Working together for Growth and Jobs, A new Start for the Lisbon Strategy, COM (2005) 24, 2005. február). Konkrét célként jelöli meg a közlemény, hogy az élethosszig tartó tanulás programjára tett javaslatot a törvényalkotóknak 2005-ig el kell fogadniuk, és a benne foglalt célokhoz szükséges költségvetést is biztosítani kell.

A Foglalkoztatási irányvonalak nem egyszerűen képzettségi szinteket jelölnek meg elérendő célként, hanem azt emelik ki, hogy az LLL, azaz magyarul az élethosszig tartó tanulási stratégiáknak azt kell elérniük, hogy az oktatási és a képzési rendszerek biztosítsák, hogy mindenki megszerezhesse mindazokat a készségeket, amik megfelelnek a tudásalapú társadalomban a munkaerővel szemben elvárt követelményeknek. Ugyanakkor számszerű célokat is megfogalmaznak, egyrészt, hogy az EU-ban 2010-ig a 22 évesek legalább 85%-a rendelkezzen felső középfokú végzettséggel, másrészt hogy az élethosszig tartó tanulásban (LLL) részt vevő, felnőttkorú (25–64 éves) népesség aránya érje el a 12,5%-ot. Magyarország számára az ajánlás – a korábbi ajánlások megismétlése mellett – az oktatási rendszer hatékonyságának és rugalmasságának növelését tartja kívánatosnak a munkaerőpiac képzettségi igényeihez való alkalmazkodás érdekében.

A magyarországi akciótervekben az EFS legfontosabb céljai, a WK-jelentés ajánlásai, valamint a foglalkoztatás politika közös értékelésének ajánlása is megfogalmazódnak. A 2001-es Akciótervben a következő célok kaptak prioritást:

„A kormány prioritásai közé tartozik, hogy az Országos Képzési Jegyzék létrehozásával folyamatosan felfrissítse és átláthatóvá tegye a szakképesítéseket. Növelni kívánja a felsőfokú és középiskola utáni szakképzések lehetőségét...

A kormány ... célul tűzte, hogy növelje az iskolát sikeresen befejezők, illetve szakképesítéssel kilépők számát, a bukások és a lemorzsolódási arány csökkentését, valamint törekszik a szakképzési programok piacképessé tételére, és a munkaerőpiacról való végleges kirekesztődés veszélyének kitett fiatalok egyéni szükségleteihez igazított programok kialakítására, fejlesztésére...

A kormányban szándékában áll a felnőttek számára hatékony hozzáférést biztosítani az iskolán kívüli folyamatos szakképzéshez, és ehhez megteremteni a szükséges jogi, pénzügyi és intézményi kereteket. Fejlesztani fogja az egész életen át tartó tanulás koncepciójának kidolgozását és széles körű alkalmazását, mely a modern, különösen az információs és kommunikációs technológiával támogatott új pedagógiai módszereken alapul...

A kormány ugyancsak felismeri a munkaerő-piaci elemzések megerősítésének szükségességét annak érdekében, hogy hatékonyabb iskolán kívüli képzési rendszert alakítson ki..."

A 2004-es Akcióterv a következő célokat emelte ki:

Az oktatásban és képzésben részt vevő felnőttek számának növelése;

Az egész életen át tartó tanulás megalapozása a közoktatásban;

A szakképzés rendszerének fejlesztése a munkaerő-piaci igények alkalmazkodása érdekében;

A felsőoktatás szerkezeti és tartalmi fejlesztése;

A felsőoktatási esélyegyenlőség biztosítása.

A HEFOP a következő területeknek nyújt támogatást:

Az alapkészségek és kompetenciák fejlesztéséhez szükséges módszertani és pedagógiai alapok megteremtése;

A szakképzés rendszerének fejlesztése annak érdekében, hogy megfeleljen a gazdaság igényeinek;

A felsőoktatás alkalmazkodásának segítése a tudásalapú társadalom és a változó gazdasági igények támasztotta követelményekhez;

A felnőttképzés támogatása, beleértve a munkahelyi képzések és a vállalkozói készségek fejlesztését szolgáló képzések támogatását.

A következőkben az EFS első cselekvési területén belül áttekintjük a képzettségi szint emelésével, a lemorzsolódás csökkentésével, az alapvető kompetenciák biztosításával, az oktatási rendszernek a munkaerő-piaci igényekhez történő alkalmazkodásának növelésével, az oktatási rendszert szakképzettséggel elhagyók arányának növelésével kapcsolatos célok teljesülését. A második cselekvési területtel kapcsolatban áttekintjük azokat az intézkedéseket, amelyek az oktatás, a képzés finanszírozásának felelősségmegosztásával kapcsolatosak, végül a harmadik cselekvési területtel kapcsolatban az élethosszig tartó tanulásban való részvételre vonatkozó, rendelkezésre álló információkat mutatjuk be.

A képzettségi szint emelése, a középszintű oktatás megszerzésének általánossá tétele, a lemorzsolódás csökkentése

A képzettségi szint emelése, a középiskolai végzettség megszerzésének általánossá tétele, és ennek érdekében az iskolai lemorzsolódás csökkentése az európai uniós dokumentumok mindegyikében kiemelt célként szerepel. A magyarországi dokumentumok többsége abból indul ki, hogy a középiskolai végzettségűek arányát tekintve már elértük az EU irányvonalait, ezért középfokon a képzettségi szint emelése nem szerepel a kiemelt célok között. Megjelenik a célok között a lemorzsolódás csökkentése (az EQUAL programnak a lemorzsolódás csökkentését célul tűző programjai elsősorban az alapfokú oktatásra koncentrálnak, a Szakiskolai Fejlesztési Program pedig a szakiskolai lemorzsolódás csökkentését tűzi ki célul).

A rendelkezésre álló adatokból úgy tűnik, hogy a középfokú végzettségűek arányát tekintve, az igen nagy arányú oktatási expanzió ellenére, még mindig elmaradunk valamivel az EU-célkitűzésektől, és ennek az elmaradásnak jelenleg elsődleges oka a lemorzsolódás. A magyar akciótervek felső középiskolai végzettségű képzésnek tekintik valamennyi középfokú oktatási formát, vagyis a szakiskolai (korábbi szakmunkásképző) iskolákat is, a továbbiakban ennek a besorolásnak alapján tekintjük át a népesség végzettségi szintjének alakulását. (Ez a besorolás ugyanakkor – az 1998 előtt beiskolázottakra különösen – vitatható a rövidebb képzési idő, az alapkészségek fejlesztését csak mérsékelten megcélzó tananyag stb. miatt (Kertesi—Varga, 2005). A szakiskolai programok átalakítása következté-

ben (a képzési idő meghosszabítása; a 2 éves általános képzést biztosító és a 2 éves szakképzést biztosító tanulmányok bevezetése) az utolsó években beiskolázottak esetében már indokoltabb a szakiskolai végzettségűeknek a felső középfokú végzettségűek közé sorolása. A szakiskolai, szakmunkás-képző végzettségűek besorolása a magyarországi dokumentumokban sem következetes, míg szakmunkás, szakiskolai végzettségűek rendszerint a felső középiskolai végzettségűek közé vannak besorolva, a HEFOP 7. mellékletében, a Monitoring indikátorok táblázatban, a 20–24 évesekre, 2002-ben 53,5% van megadva a felső középiskolai végzettségűek arányaként – ez az érettségizettek aránya – és 2008-ra a 64% elérése van célként megjelölve.

A 2001-es népszámlálás adatai szerint a legalább középfokú (szakmunkás/szakiskolai és érettségit adó középfokú) végzettségűek aránya a 22 éves népesség körében 78,4% volt. Ez 6,6% ponttal alacsonyabb az EU 2010-re előírt arányszámnál, amely azt a célt tűzi ki, hogy 2010-re a 22 évesek legkevesebb 85%-a rendelkezzen felső középiskolai végzettséggel.

A lemorzsolódás arányainak – és az arányok változásának követése – megfelelő, egyéni szintű statisztikai adatgyűjtés hiányában csak hozzávetőleges lehet. Egyrészt ismerjük, hogy mekkora a végzetteknek az induló létszámhoz viszonyított aránya az előírt tanulmányi idő végeztével (a következőkben ezt nevezzük lemorzsolódásnak), másrészt állományi adatok segítségével (például a népszámlálás adataiból) megállapítható, hogy hol végződik egy-egy korosztály tényleges iskolai pályafutása. Ez utóbbi a különböző korrekciós utakat (felnőttképzés stb.) is figyelembe veszi, de nem mutatja meg, hogy az iskolarendszer mely pontjain nagy a „vesztés”.

Az érettségit adó középfokú iskolákban az 1990-es évek közepéig csökkent a lemorzsolódottak aránya, majd az évtized végén növekedni kezdett. A szakmunkás/szakiskolai oktatásban az 1990-es évek közepén megfigyelhető magas, 20% fölötti arány az évtized további részében jelentősen nőtt és a 2000-es évek elejére már a 35%-ot is meghaladta. A legutolsó megfigyelt évben, 2003-ban a gimnáziumokban és a szakiskolákban a korábbinál valamivel alacsonyabb lemorzsolódási arány volt megfigyelhető. Azt nem tudjuk, hogy a lemorzsolódás csökkenése a szakiskolákban és a gimnáziumokban tartós lesz-e, valamint hogy, a csökkenésben volt-e szerepe a lemorzsolódást célzó programoknak. A szakközépiskolákban 2001-től jelentősen nőtt a lemorzsolódás, ennek okát sem ismerjük. Az egyik lehetséges magyarázat, hogy mivel a középfokú iskolák többsége ma már többféle képzési programot (szakközépiskolai, szakiskolai) is nyújt, lehet, hogy az utolsó években a középfokú oktatási intézmények inkább éltek a lehetőséggel, hogy a szakközépiskolában tanulási nehézségekkel küzdő tanulókat átirányítsák ugyanabban az intézményben a szakiskolai osztályokba. Ezáltal a szakközépiskolai lemorzsolódás növekszik, de a középfokú végzettséget szerzők aránya nem feltétlenül csökken. Az iskolai lemorzsolódás követéséhez szükség volna egyéni szintű, követéses adatfelvételekre.

10.1. ÁBRA LEMORZSOLÓDÓK ARÁNYA A KÖZÉPFOKÚ OKTATÁSBÓL ISKOLATÍPUSONKÉNT 1991–2003



Forrás: OM-adatok.

Összességében úgy tűnik, hogy az iskolai lemorzsolódás csökkentését célul tűző programok eddig nagyon mérsékelt eredménnyel jártak. Mivel a 2010-ben 22 évesek a 2003/2004 vagy a 2004/2005-ös tanévben kerültek középiskolás korba, ezért megbecsülhető, hogy – ha a középfokú oktatásban a jelenleg megfigyelhető lemorzsolódási arányok maradnak és a különböző korrekciós pályákon a jelen-

legi arányokban szereznek középfokú végzettséget a fiatalok – akkor az adott kohorsz mekkora hányadának lesz felső középfokú végzettsége 2010-ben. Az általános iskolát 16. életévükig be nem fejezők aránya nagyjából 5% körül állandósult az elmúlt évtizedben, az általános iskolát végzetek közül közül 4-5% nem tanul tovább nappali tagozaton a végzést követő évben, vagyis egy-egy évfolyamból nagyjából 9% nem kezdi meg középfokú tanulmányait. A jelenlegi (2003-as) beiskolázási és lemorzsolódási arányok mellett az adott kohorsz 70%-a fogja megszerezni középfokú végzettségét a nappali tagozatos oktatásban, 7-8%-uk pedig különböző korrekciós utakon (felnőttképzés stb.) szerez középfokú végzettséget, vagyis a felső középfokú végzettségűek 22 éveseken belüli aránya csak akkor nőhet 2010-ig, ha időközben a lemorzsolódás csökkentését célzó programok és/vagy a felnőttképzés bővítését célzó programok jelentős előrehaladást mutatnak.

Mivel az eddigi programok – HEFOP, a Szakiskolai fejlesztési program stb. – a lemorzsolódás csökkentése érdekében módszertani fejlesztéseket és felzárkóztató programok kidolgozását támogatják, ezek hatása csak később mutakozhat meg. Viszonylag rövid idő alatt csak olyan programok eredményezhetnék a fiatal korcsoportok körében az alacsony iskolázottságuk arányának csökkenését, amelyek az iskolarendszertől már lemorzsolódottak formális iskolarendszerbe való visszavezetését, vagy körükben a középfokú végzettség felnőttoktatás keretében történő megszerzését céloznák.

Kompetenciafejlesztés

A 2004-es Foglalkoztatási Akcióterv és a HEFOP kiemelten kezelik az alapvető készségek és kompetenciák fejlesztését. Mivel mind a Foglalkoztatási Akcióterv, mind a HEFOP elsősorban az ezekhez szükséges módszertani és pedagógiai programok kidolgozására koncentrál, ezek hatása a tanulói teljesítményekben és a kompetenciamérésekben eddig még nem mutakozhat meg. A 2003-as PISA vizsgálat eredményei (OECD, 2004) azt mutatták, hogy a 15 éves magyarországi tanulók teljesítménye nem különbözött szignifikánsan a 2000-es mérés eredményeitől olvasásban, szövegértésben, matematikában valamint a természettudományos műveltségben. Ez azt jelenti, hogy 2003-ban is akár csak 2000-ben (OECD, 2001) az 1-es, a 2-es szinten, vagyis azon a szinten teljesítő tanulók aránya, akik nem érik el azt a teljesítményszintet, amelyet a munkaerőpiacra való belépés sikeres feltételének tartanak, jóval magasabb Magyarországon, mint a felvételen szereplő országok átlagában. Az eredmények azt is mutatták, hogy Magyarország továbbra is azok között az országok között van, ahol az iskolarendszer nem tudja kompenzálni a családi háttérből adódó teljesítménykülönbségeket, és a teljesítménykülönbségeknek nagyobb részét magyarázzák az iskolák közötti különbségek mint a részt vevő országok többségében. 2000 és 2003 között ezek a hatások még erősödtek is.

Az oktatási, a képzési rendszer gazdasági igényekhez való alkalmazkodásának növelése

Az iskolázottsági szint elmúlt évtizedben megfigyelhető emelkedése összhangban volt a munkaerőpiaci kereslet alakulásával. Az érettségit adó középfokú képzési típusokban végzetek, valamint a felsőfokú végzettségűek arányának növekedése követte a bérhozamokban, valamint a foglalkoztatási valószínűségekben megfigyelhető változásokat. Bár a magyarországi dokumentum egy részének helyzetértékelésében megjelenik, hogy szakmunkáshiány figyelhető meg, valamint, hogy a diplomás pályakezdekők elhelyezkedési nehézségei felerősödtek az utóbbi években, az empirikus vizsgálatok nem erősítik meg ezt a képet. (Galasi 2004a; Galasi 2004b; Kertesi—Köllő 2005.) A felsőoktatási expanzió következtében nem romlottak a pályakezdő diplomások elhelyezkedési esélyei. Egyrészt a diplomás foglalkozásokban igen sok új álláshely jött létre, másrészt a foglalkozási szerkezet átrendeződése a foglalkozások képzettségigényének emelkedése mellett ment végbe, a diplomás foglalkozások egyre inkább feltöltődtek diplomásokkal. A képzettségigény növekedése az egész foglalkozási hierarchiára kiható folyamat volt. A diplomás foglalkozásokból kiszorult érettségizettek a foglalkozási hierarchia egyéb foglalkozásaiban találtak állást maguknak, a korábban alacsonyabb végzettségűekkel betöltött álláshelyekre kerültek. A szakmunkás végzettségűek iránti túlkeresletet sem a szakmunkás végzettség kereseti hozamának változása, sem az e végzettségi kategóriába tartozók elhelyezkedési esélyeinek változása nem támasztja alá. (Kézdi 2004, Galasi 2004b).

A középfokú szakképzés szerkezetének a gazdaság igényeihez történő alkalmazkodását különböző intézkedésekkel ösztönözték, ösztönzik a kormányok: az OKJ felülvizsgálata, moduláris képzés bevezetése, integrált szakképző központok létrehozása stb. révén. Ezek hatásáról értékelő vizsgálatok még nem készültek, és csak alig készült olyan vizsgálat, amely a középfokú szakképzésből kilépők későbbi munkaerő-piaci életpályáját vizsgálta volna. A meglévő vizsgálatok kis mintás adatfelvételeken alapulnak, ezért csak nagyon korlátozottan teszik lehetővé bármilyen következtetés levonását. A meglévő elemzésekből úgy tűnik, hogy a szakközépiskolát és a szakiskolát végzett pályakezdők csak nagyon alacsony arányban kezdenek dolgozni a végzést követően saját szakmájukban (Liskó, 2005), ami utalhat arra, hogy a képzési szerkezet nem követi a munkaerő-keresletet.

Az oktatási rendszert szakképesítéssel elhagyók aránya

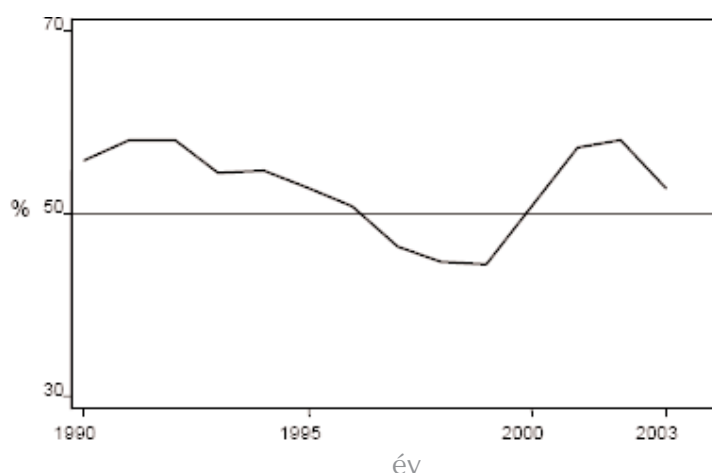
Az oktatási rendszert szakképesítéssel elhagyók aránya jelentősen növekedett az elmúlt években. Ez részben a további felsőoktatási expanzió következménye volt, az utolsó években pedig annak is, hogy nőtt a középfokú oktatást szakképesítéssel elhagyók aránya.

A szakiskolai beiskolázási arányok csökkenésének és a szakközépiskolai beiskolázási arányok növekedésének következtében az 1990-es évek végéig csökkent a középfokú oktatást szakképesítéssel elhagyók aránya, az 1990-es évek végétől viszont jelentősen nőtt és a 2000-es év elején – a szakiskolai képzés visszaszorulása ellenére – már ugyanolyan arányú (55% feletti) a középfokú oktatást szakképzettséggel elhagyók aránya (10.2. ábra) mint az évtized elején. A növekedés annak következménye, hogy míg az évtized elején a szakközépiskolában végzők mindössze 16%-a szerzett szakképzettséget, addig a 2000-es évek elejére arányuk 70%-ra nőtt. A középfokon végzett, szakképzettséget szerzettekben belül igen jelentősen (7-ről 51%-ra) nőtt az érettségizettek aránya (10.3. ábra). Vagyis a középfokú szakképzésen belül olyan átrendeződés ment végbe, aminek következtében növekedett az érettségizett, a szakképzettséget szerzők aránya.

A középfokú oktatásban 2004-re befejeződött az OKJ alapján történő szakképzésre való átállás. A nappali tagozatos középfokú szakképzésben 461 szakmát oktatnak, ebből 264-et szakközépiskolában.

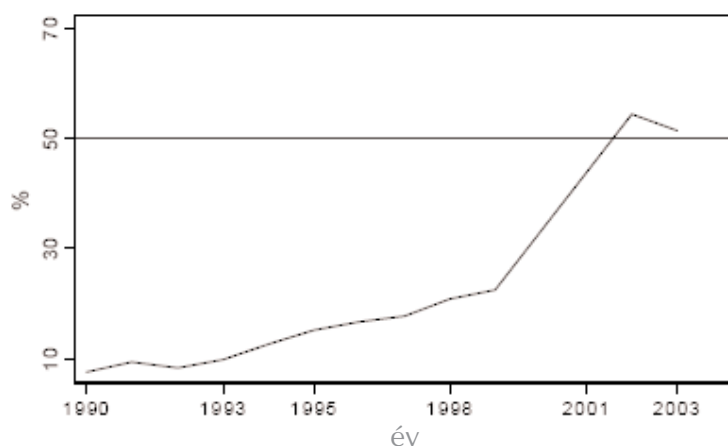
A középfokú szakképzés szintek szerinti átrendeződése összhangban volt a munkaerő-piaci kereslet változásával, az elmúlt években úgy nőtt a középfokú oktatást szakképzettséggel elhagyók aránya, hogy közben növekedett képzettségi szintjük.

10.2. ÁBRA
A KÖZÉPFOKÚ OKTATÁSBÓL SZAKKÉPZETTSÉGGEL KILÉPŐK ARÁNYA %
1990–2003



Forrás: OM-adatok.

10.3. ÁBRA A KÖZÉPFOKON SZAKKÉPZETTSÉGET SZERZETTEKEN BELÜL AZ ÉRETTSÉGIZETTEK ARÁNYA % 1990–2003



Forrás: OM-adatok.

A humán erőforrásokba történő beruházások felelősségének és finanszírozásának megosztása az állam, a vállalatok és az egyének között

Az elmúlt években növekedtek az állam humán erőforrásokba történő befektetései. Az iskolarendszerű képzésre fordított állami ráfordítások GDP-n belüli aránya folyamatosan nőtt, és 2003-ra elérte a GDP 5,77%-át, ami 1995 óta a legmagasabb arány.

A felnőttképzésben részt vevők arányának növelését célozta a felnőttképzési normatív támogatás bevezetése. 2003 óta az állam normatív támogatást biztosít a felnőttek első, állam által elismert OKJ-s szakképesítésének megszerzéséhez, valamint a fogyatékossgal élő felnőttek általános, nyelvi és szakmai képzéséhez. Az állami szerepvállalás különböző kedvezmények révén is nőtt, ezek célja a vállalati és az egyéni oktatási, képzési ráfordítások növelésének ösztönzése volt.

Az egyéni képzési ráfordítások ösztönzésére 2003 óta a felnőttképzésben részt vevő magánszemély után felnőttképzési célú személyijövedelemadó-kedvezmény vehető igénybe, ami az adóévben fizetett képzési díj 30%-a.

A munkáltatók a bérköltség 1,5 százalékával kötelesek hozzájárulni a szakképzés költségeihez. A szakképzési hozzájárulást nem kell befizetni, ha a munkáltató szakmai gyakorlat szervezésére, saját munkavállaló képzésére, vagy szakképző iskola fejlesztésére fordítja. Jogszabályi könnyítések nyomán, 2002 után jelentősen nőtt a saját munkavállalók hozzájárulás terhére elszámolt képzési költsége. Arról nincs ismeretünk, hogy ez miként érintette a munkáltatók összes humán erőforrásokba történt beruházásait. A vállalati (valamint az egyéni) humán erőforrásokba történő befektetések nagyságáról nincs rendszeres adatgyűjtés, ezért az összes vállalati és egyéni humán erőforrásokba történt befektetés változását nem tudjuk követni.

Az oktatásban és képzésben részt vevő felnőttek számának növelése, az élethosszig tartó tanulás megkönnyítése

A felnőtt korúak képzésben való részvételének növelése minden EU-ajánlás szerint sürgető Magyarországon, az alacsony képzettségűek részvételi arányát pedig az ajánlások kritikusan alacsonynak találták, s ez azonnali intézkedést igényel. A magyarországi kormányok az elmúlt 5 évben igyekeztek megteremtteni a felnőttképzés jogi, intézményi és pénzügyi kereteit. A 2001-ben elfogadott felnőttképzési törvény meghatározta a felnőttképzés állami támogatásának kereteit, valamint a – minőségbiztosítás érdekében – lehetővé tette a felnőttképző intézmények és programok akkreditációját. A felnőttképzés támogatásának államháztartási forrásai: a központi költségvetés, a szakképzési hozzájárulásnak a felnőttképzésre elszámolható része, a Munkaerő-piaci Alap foglalkoztatási, fejlesztési és képzési alaprészei valamint az adókedvezmények.

2003 óta az élethosszig tartó tanulást új adókedvezmény segíti. Az összevont adóalap adójából levonható az akkreditált intézménnyel kötött felnőttképzési szerződés alapján fizetett díj 30 százaléka (de legfeljebb évi 60 ezer Ft).

2004-től, a felnőttképzési törvény módosítása nyomán az állam normatív támogatást nyújt a felnőttképzést folytató intézményben folyó első, állam által elismert, az OKJ-ben szereplő szakképzésben részt vevő felnőtt, valamint a fogyatékkal élő felnőtt általános, nyelvi és szakmai képzéséhez. A regionális képzőközpontok hatáskörét kibővítették az élethosszig tartó tanulás feladataival.

Megfelelő, rendszeres adatgyűjtés hiányában nagyon keveset tudunk az intézkedések hatásáról, a képzési részvétel változásáról és főként a képzésbe kerülés valószínűségének meghatározóiról, valamint részvétel hatásáról a résztvevők munkaerő-piaci helyzetére. Intézményi szintű adatgyűjtés folyik az iskolarendszerű felnőttképzésről, az iskolarendszeren kívüli szakképzésről. A MEF az egyetlen rendszeres adatfelvétel, amely az élethosszig tartó tanulásban való részvételről egyéni szintű adatokat gyűjt, amelyhez azonban az alacsony esetszámok, valamint a kérdezés módja következtében csak nagyon korlátozottan alkalmas arra, hogy a képzési részvétel, a végzettség, a korcsoport stb. változásait nyomon követhessük. A MEF adatfelvételeiből, valamint a 2003-ban az Eurostat ajánlásainak megfelelő kiegészítő adatfelvételből úgy tűnik, hogy az élethosszig tartó tanulásban való részvétel – ha az informális tanulásban, tehát a rádióhallgatásban, a könyvtárhasználatban stb. részt vevőktől eltekintünk – nem nőtt jelentősen az elmúlt 5 évben. A 2003-as, kiegészített MEH adatfelvétel az élethosszig tartó tanulásban való részvételről azt mutatta, hogy a 25–64 évesek körében a formális és a nem formális képzésben való részvétel aránya 4,86% volt, ami harmada az EFS 2010-ig elérni kívánt arányának. Iskolarendszerű (formális, vagyis elismert képesítést adó) képzésben a 25–64 évesek 2%-a, nem formális képzésben pedig 2,86%-a vett részt. Az aggregált, alacsony képzési részvételi arányok elsősorban abból adódnak, hogy az alacsony iskolázottságúak és az idősebb korcsoportokhoz tartozók körében továbbra is különösen alacsony a részvételi arány. Az alacsony iskolázottságúak alacsony képzési részvétele valamennyi élethosszig tartó tanulási képzési formában megfigyelhető. Az iskolarendszerű felnőttképzésben 1990-től folyamatosan csökkent az alacsonyabb képzési szinteken tanulók száma és aránya, ami – részben – a fiatal korcsoportokhoz tartozók nappali tagozatos oktatásban való részvételi aránya növekedésének köszönhető. Az alapfokú felnőttoktatásban tanulók száma 1990 és 2004 között ötödére csökkent. Szakiskolai felnőttképzés a 2000/2001-es tanévtől indult, egyelőre alacsony részvételi arányokkal. Jelentősen növekedett viszont a gimnáziumi és a felsőoktatási iskolarendszerű, felnőttképzési részvétel. Az iskolarendszeren kívüli szakmai képzésbe beiratkozottak között is csökkent az alacsony iskolázottságúak részvételi aránya, de mivel eközben növekedett az iskolarendszerű képzésbe beiratkozottak száma, számuk kis mértékű növekedése figyelhető meg. Az alacsony iskolázottságúak kis mértékű képzési részvételének okairól nem készültek eddig elemző munkák.

Értékelő kutatások a felnőttképzési részvételről egyedül a felsőfokú végzettségű pályakezdők munkaerő-piaci képzésére vonatkozóan állnak rendelkezésre. (Galasi, 2005) A felsőfokú végzettségű pályakezdők munkaerő-piaci képzési valószínűségét vizsgáló elemzés eredményei azt mutatták, hogy a felsőfokú pályakezdők közül az egyetemi végzettségű pályakezdők a főiskolai végzettségűekhez képest kisebb valószínűséggel vesznek részt munkaerő-piaci képzésben. A munkáltatók főleg a munkahelyi követelményekhez képest alacsonyabb termelékenységgű, alacsonyabb iskolai végzettségű pályakezdők képzését tartják fontosnak, a képzés a hiányzó készségek megszerzésére irányul. A főiskolai végzettségű pályakezdők hosszabb képzési programokban vesznek részt, mint az egyetemi végzettségűek. A specializáltabb szakképzettséggel rendelkezők nagyobb valószínűséggel kerülnek képzésbe és képzésük ideje is hosszabb, ami arra utal, hogy viszonylag nehezebb a specializáltabb szakképzettségnek megfelelő munkát megtalálni. A szűk specializációval rendelkezők esetében a munkahely és a szakképzettség illeszkedése rosszabb, és emiatt képezik tovább és hosszabb ideig a pályakezdőket. A munkáltatók ugyanakkor nagyobb mértékben fedezik az egyetemi végzettségűek mint a főiskolát végzettek képzési költségeit, ami arra utal, hogy a munkáltatók kevésbé hajlandók finanszírozni a képzettségi szint emelését célzó, általános képzést, mint a foglalkozásspecifikus képzést.

Hivatkozások

Galasi Péter (2004a): Valóban leértékelődtek a felsőfokú diplomák? A munkahelyi követelmények változása és a felsőfokú munkavállalók reallokációja Magyarországon 1994–2002. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek MTA KTK—BKÁE 2004/3.

Galasi Péter (2004b): Túlképzés, alulképzés és bérhozam a magyar munkaerő-piacon 1994–2002.

Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek MTA KTK—BKÁE 2004/4.

Galasi Péter (2004c): Felsőfokú végzettségű pályakezdők munkaerő-piaci képzése In: Munkaerő-piaci Tükör 2004, szerk: Fazekas Károly—Varga Júlia, MTA KTI, OFA.

Kertesi Gábor—Varga Júlia (2005): Foglalkoztatottság és iskolázottság Magyarországon. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek MTA KTK-BCE 2005/1.

Kertesi Gábor—Köllő János: Felsőoktatási expanzió, „diplomás munkanélküliség” és a diplomák piaci értéke. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek MTA KTK-BCE2005/3.

Kézdi Gábor (2004) Iskolázottság és keresetek. In: Munkaerőpiaci Tükör 2004, szerk: Fazekas Károly—Varga Júlia, MTA KTI, OFA.

Liskó Ilona (2004): A középfokú végzettségű fiatalok munkavállalása, továbbtanulása. In: Munkaerőpiaci Tükör 2004, szerk: Fazekas Károly—Varga Júlia, MTA KTI, OFA.

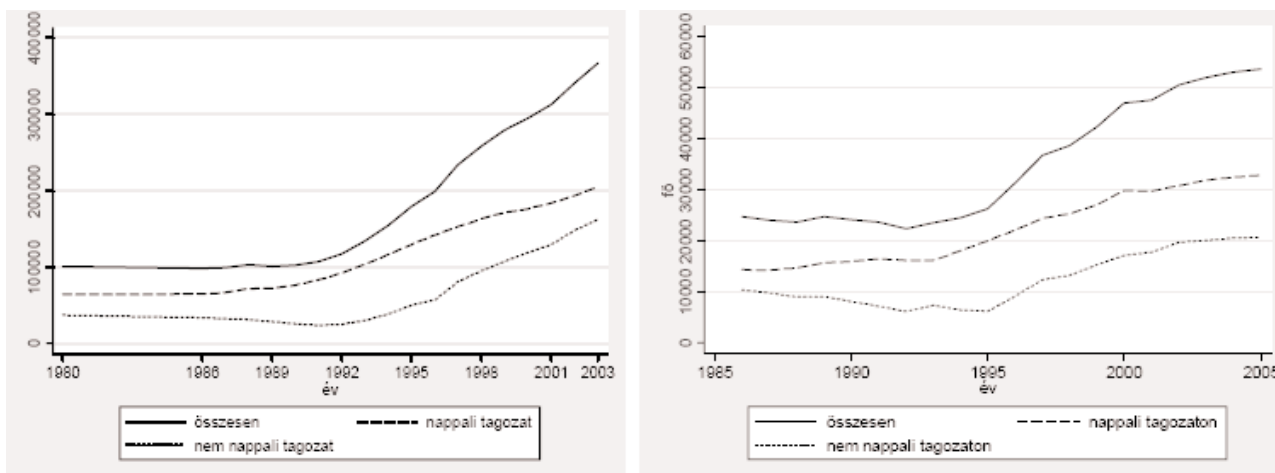
OECD (2001): Knowledge and Skills for Life. First Results from PISA 2000 .

OECD (2004): Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003.

11. A felsőoktatási expanzió és a munkaerőpiac

A rendszerváltást követően gyors expanzió ment végbe a magyarországi felsőoktatásban. A nappali tagozatos hallgatók létszáma 1986-tól, az esti, levelező és távképzésben részesülőké pedig 1992 óta növekszik. A főiskolai és az egyetemi hallgatólétszám a rendszerváltás előtti 100 000 körüli szintről mára 350 000 fölé emelkedett. A frissen végzett diplomások száma 1995-ben indult növekedésnek, azóta a felsőoktatás éves kibocsátása hozzávetőlegesen megkétszereződött. Napjainkban több mint ötvenezer diplomás lép ki évente a főiskolákról és az egyetemekről, több mint kétszer annyi, mint a rendszerváltás évében (11.1. ábra).⁵⁹

11.1. ÁBRA
A HALLGATÓI LÉTSZÁM (BAL OLDAL) ÉS A FRISS DIPLOMÁSOK SZÁMÁNAK (JOBB OLDAL)
ALAKULÁSA



A kibocsátásra vonatkozó 2004. és 2005. évi adatot az 1995–2003-as (nemlineáris) trendek alapján becsültük.

A kínálati sokk mértékét összefoglalóan mutatja a 11.1. táblázat. A politikai rendszerváltást megelőző és követő öt-öt évben nagyjából százhúszezer friss diplomás lépett a munkaerőpiacra, a rákövetkező öt évben már közel kétszázezer, 2000 óta pedig – becslésünk szerint – több mint kétszázötvenezer. A diplomások összlétszáma a rendszerváltás előtti szint másfélszeresére nőtt, úgy, hogy a frissen végzetek az állománynak ma már majdnem az egyharmadát adják.

⁵⁹ A kibocsátásnak az állománynál kisebb növekedése a képzési idő hosszabbodásából illetve a második diploma megszerzésének gyakoribbá válásából adódik.

1.1. TÁBLÁZAT A KÍNÁLATI SOKK MÉRTÉKE

Időszak	A frissen végzett diplomások száma (ezer fő)	A diplomások összlétszáma (ezer fő)	A frissen végzettek aránya az összes diplomás %-ában
1986–1990	121	1988: 572 ^a	21,2
1991–1995	120	1993: 640 ^b	18,8
1996–2000	196	1998: 694 ^b	28,2
2001–2005 ^c	257	2003: 850 ^b	30,1

a Forrás: 1987/88. évi KSH-jövedelemfelvétel.

b Forrás: Az adott évi KSH-munkaerő-felvétel őszi hulláma.

c A végzett diplomások számára vonatkozó 2004. és 2005. évi adat becslést tartalmaz.

Több tanulmány (Kertesi—Köllő [1997], Kézdi—Köllő [1998], Kőrösi [1998], [2000], [2002], Kézdi [2004]) is rámutatott, hogy a rendszerváltás elején nagymértékben növekedett a diplomások kereseti előnye, és az oktatás egyéni költségeit figyelembe véve is jelentősen emelkedett a felsőfokú tanulmányok egyéni megtérülési rátája (Varga [1997]). Ez a diplomások iránti keresletnek a kínálatát meghaladó ütemű növekedésére utal. Kertesi és Köllő [2003] amellett hoz fel empirikus érveket, hogy emögött a modern technológia és a korszerűsödött felsőoktatásban megszerzett szakismeretek komplementaritása áll.

Az idézett írások azonban – csakúgy mint Svejnar (1999) hasonló tendenciákat feltáró közép- és kelet-európai áttekintése – a kilencvenes évek fejleményeit elemezték, azt az időszakot, amikor a felsőfokú szakismeretek iránt megnövekedett kereslet merev, vagy legalábbis viszonylag lassan növekvő kínálattal találkozott. Tíz évvel azután, hogy az expanzió következményei a munkaerőpiacon is megjelentek, kellően hosszú időszak és elegendő adat áll rendelkezésre annak felmérésére, vajon a felsőoktatás kibővülése hosszabb távon nem vezetett-e „túlképzéshez”, azaz, a diplomák piaci értékének szültyedéséhez, valamint növekvő munkanélküliséghez a fiatal diplomások – vagy az általuk kiszorított idősebb diplomások és érettségizettek – körében.

A felsőfokon képzett munkaerő piacán – mivel a kínálat csak több éves késéssel képes reagálni a kereslet növekedésére – elvileg könnyen bekövetkezhet pókhálóciklusnak nevezett eseménysorozat, amiben a keresleti görbe eltolódását követően a bérek az egyensúlyi szint fölé emelkednek, nagy tömegeket csábítva az egyetemekre; majd négy-öt év elteltével, a hirtelen kínálatnövekedés hatására az egyensúlyi szint alá csökkennek, ami visszaveti a beiskolázást. A megint csak négy-öt éves késéssel bekövetkező kínálatcsökkenés hatására ismét magasra szöknek a bérek – és ez így tart mindaddig, amíg a piac rá nem talál a megnövekedett keresletnek megfelelő, új egyensúlyi pontra. (A konvergencia szükséges feltétele, hogy a kereslet rugalmasabb legyen a kínálatnál). Mint a bevezető jellegű tankönyvek is hangsúlyozzák, pókhálóciklus csak naiv várakozások esetén, zárt foglalkozási részpiacokon alakul ki, nem szükségszerű következménye az oktatási expanciónak.

A diplomák esetleges értékvesztésének legnyilvánvalóbb és társadalmilag legsúlyosabb tünetét az egyetemekről kikerülő elhelyezkedési nehézségei jelentenék. A pályakezdők munkaerő-piaci helyzetének alakulása nehezen követhető nyomon, egyrészt mert a felsőfokú tanulmányok, a munka és az inaktivitás határai elmosódtak (és a naptári időben előrehaladva egyre inkább azzá válnak, mint Róbert [2002] tanulmánya bizonyítja), másrészt, mert az egyetlen elvileg használható forrás, a KSH Munkaerő-felvétel túlságosan kis méretű az időbeni változások aprólékos tanulmányozásához. Egy-egy negyedéves mintában korévenként 100-150 megfigyelés áll rendelkezésre a diplomásokról, akiknek mindössze 1-2 százaléka (a mintában: 1–3 fő) munkanélküli – ez értelemszerűen rendkívül bizonytalanná teszi a mérést. A munkanélküli regiszter adatai még kevésbé alkalmasak a pályakezdő diplomások helyzetének megítélésére. Míg a nem foglalkoztatott, de fizetett munkát akaró, általános iskolát vagy szakmunkásképzőt végzettek közül minden negyediket, az érettségizettek közül minden hatodikat, a diplomások közül csak minden nyolcadikat regisztrálnak a munkaügyi kirendeltségek.⁶⁰ Nagyobb adatbázisok (az e célra alkalmatlan népszámlálást és a mindössze két időpontban felvett FIDÉV-et leszámítva) nem állnak rendelkezésre.

⁶⁰ A KSH munkaerő-felvétel 2001. évi harmadik negyedévi hullámából számított értékek.

Vállalható kompromisszumnak tűnik, ha hosszabb időszakok átlagértékeit kalkuláljuk, korcsoportonként. A 11.3. táblázat hároméves átlagokat közöl három korévet átfogó életkori csoportokra. Az átlagok mögött korcsoportonként és évhármasonként négy-ötezer egyéni megfigyelés (a munkanélküliekre pedig 50-100 megfigyelés) áll rendelkezésre.

További kérdés, hogy milyen mutatóval mérjük a pályakezdő diplomások munkanélküliségét. A munkában nem állók aránya túlságosan tág, az ILO–OECD kritériumok szerint mért munkanélküliség túlságosan szűk kritériumnak tűnik a tanulmányok befejezésének időszakában. A legrobosztusabb mutató az „akar-e fizetett állást” kérdésre adott válaszokból konstruálható, véleményünk szerint, mert elkülöníthetővé teszi a munkavállalásra törekvő (vagy legalább arra vágó) népességet a továbbtanulásra várakozóktól, másfelől, nem rekeszti ki a „munkanélküli” fogalmából azokat, akik a vonatkoztatási héten csak passzívan kerestek állást, vagy éppen csak reménykedtek egy vonzó állásajánlat felbukkanásában. Végül, de nem utolsó sorban a dolgozni akarók és nem akarók megkülönböztetése termékenyebbnek tűnik az elhelyezkedési esélyek előrejelzése szempontjából is mint az állást keresők és nem keresők közötti. Micklewright és Nagy [1999] illetve Köllő [2001] is azt találták (1997. évi adatok alapján), hogy Magyarországon nem különbözik érdemben az aktívan állást kereső, illetve a csupán „dolgozni akaró” férfiak elhelyezkedési esélye (a nőknél az állást keresők nagyobb arányban helyezkednek el, mint a nem keresők).

A táblázat adatai szerint a fenti módon definiált munkanélküliségi ráta (dolgozni akaró nem foglalkoztatottak osztva a kohorsz teljes népességével) a férfi diplomások körében igen alacsony szinten mozgott 2001–2003-ban, és szinte minden korosztályban csökkent a megelőző időszakokhoz képest. A 27 évesnél idősebb diplomásoknál a ráta (egyetlen kivétellel) három és hat százalék között alakult 1992–95-ben, és folyamatosan csökkenve ért a 2001–2003-ban jellemző másfél-három százalékos sávba.

Ez igaz a tipikus pályakezdő (24–26 éves) korcsoportra is, amelynek munkanélküli rátája 8,6% volt 1992–1997-ben, de csak 6,7% 1998–2000-ben, és 5,7% 2001–2003-ban. Az ezredforduló után csak a legfiatalabb, 21–23 éves korcsoport helyzete romlott (a ráta 11,5%-ról 12,6%-ra emelkedett), azonban megjegyeznénk, hogy esetükben igen kis létszámú, a két nemnél együttesen nagyjából tizenötezres népességről van szó, szemben a 24–26 éves diplomások közel hetvenezres populációjával, továbbá, az ide tartozók jellemzően főiskolai végzettségűek, sok esetben csupán hároméves képzéssel a hátuk mögött.

A nőknél a ráták – elsősorban a szülőképes korosztályokban – magasabbak, a 4–6%-os tartományban mozogtak 2001–2003-ban. A 24–26 éves korcsoportban a dolgozni akaró állástalanok aránya folyamatosan csökkent az 1992–94-es 8,4%-ról 5,6%-ra. A még ennél is fiatalabb, de már diplomával rendelkező korcsoportban emelkedést tapasztalunk, de ebben az esetben is érvényesek a megfigyelések kis számáról és torzításáról fentebb mondottak.

11.3. TÁBLÁZAT
A FIZETETT MUNKÁT AKARÓ NEM FOGLALKOZTATOTTAK ARÁNYA
A DIPLOMÁSOK EGYES ÉLETKORI CSOPORTJAIBAN
1992–2003, HÁROMÉVES ÁTLAGOK HÁROMÉVES KORCSOPORTOKRA

Életkor	Férfiak				Nők			
	1992–1994	1995–1997	1998–2000	2001–2003	1992–1994	1995–1997	1998–2000	2001–2003
21–23	16,7	15,9	11,5	12,6	8,6	14,7	9,1	13,8
24–26	8,6	8,1	6,4	5,7	8,4	8,1	6,6	5,8
27–29	4,8	4,8	2,0	2,2	7,3	6,1	4,6	4,4
30–32	3,8	4,6	3,5	2,9	9,1	7,8	5,7	3,7
33–35	4,4	4,8	2,6	2,5	7,9	6,5	5,4	4,8
36–38	5,2	4,4	2,6	2,3	5,9	2,4	3,3	2,1
39–41	3,6	2,9	2,3	1,8	3,1	3,9	3,5	2,6
42–44	4,7	3,1	2,7	1,9	2,0	3,3	3,7	2,6
45–47	5,5	2,7	2,8	2,0	3,3	2,0	3,2	2,8
48–50	5,1	3,9	3,0	2,8	6,4	4,5	2,8	3,0
51–53	5,4	3,4	3,8	2,7	4,4	3,0	2,7	3,9
54–56	4,9	2,0	2,8	4,2	3,2	3,3	2,9	2,5
57–59	3,6	4,7	2,6	2,9	7,1	8,2	2,1	3,6
60–62	4,8	3,5	2,4	2,3	6,7	2,1	3,0	1,5
63–65	3,0	2,5	2,3	2,4	5,4	1,7	2,8	0,9
66–68	3,9	1,4	2,1	2,9	6,3	1,9	1,2	2,9
69–71	6,8	1,6	1,4	1,1	2,6	0,0	0,6	0,3
72–74	3,0	0,3	1,5	1,6	2,0	0,0	1,6	0,4

Forrás: KSH munkaerő-felvételek, 1992–2003.

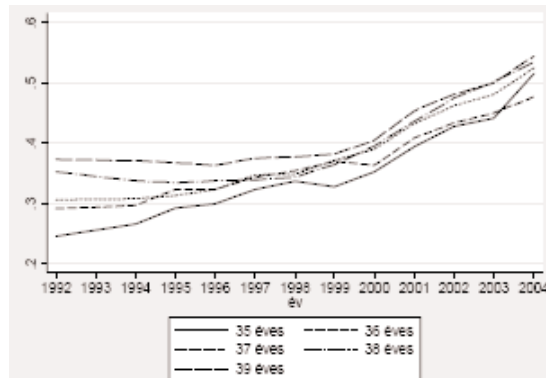
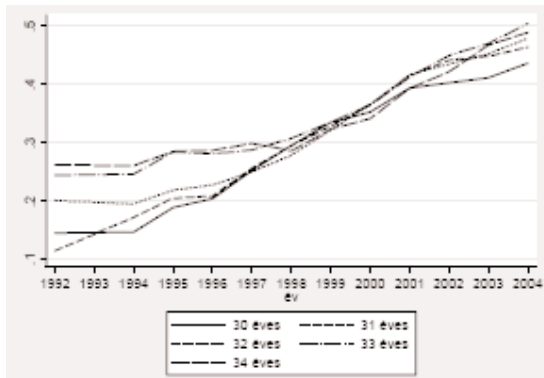
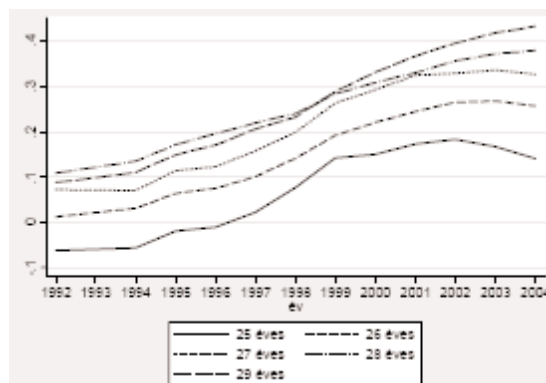
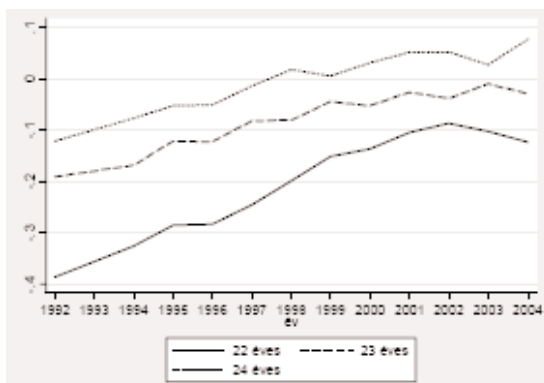
Figyelembe véve, hogy a diplomások munkába állásának folyamata ma Magyarországon a 26. életév végére fejeződik be, érdemes megvizsgálni a pályakezdés zökkenőin és a munkapiaci „vásárolgatás” (job shopping) folyamatán már túljutott, de még mindig pályakezdőnek tekinthető 27–29 éves korosztály foglalkoztatásának alakulását is. A dolgozni akaró nem foglalkoztatottak aránya ebben a kohorszban a férfiaknál 4,8%-ról 2,2%-ra, a nőknél 7,3%-ról 4,1%-ra csökkent a felsőoktatási expanzió első évtizedének végére.

A ma elérhető foglalkoztatási adatok tehát a piacra lépő fiatal diplomások munkaerő-piaci helyzetének folyamatos javulásáról tanúskodnak, és még a 2001–2003-as időszakban sem látjuk jelét azoknak az „elhelyezkedési nehézségeknek”, amelyekről oly bő terjedelemben írtak már akkor is a közéleti lapok.⁶¹ Természetesen elképzelhető, hogy a tanulmányok meghosszabbításáról hozott döntéseket esetenként az elhelyezkedés zökkenői motiválják, és különösen, hogy a „megfelelő” (jól fizető) munkahely megtalálása hosszú időt vesz igénybe, de a fiatal diplomások még ma is csak elvétve – és ritkábban, mint a kilencvenes évek elején – kénytelenek megélni azt az élethelyzetet, amit a szó leg-tágabb értelmében „munkanélküliségnek” nevezhetünk.

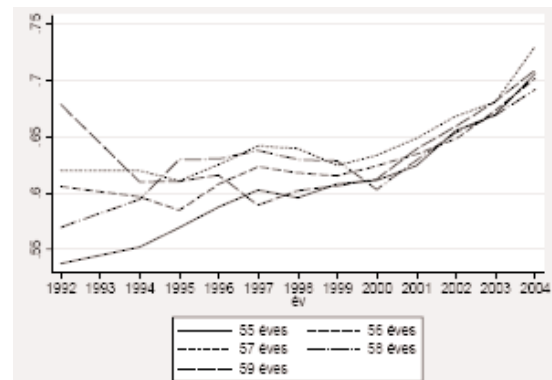
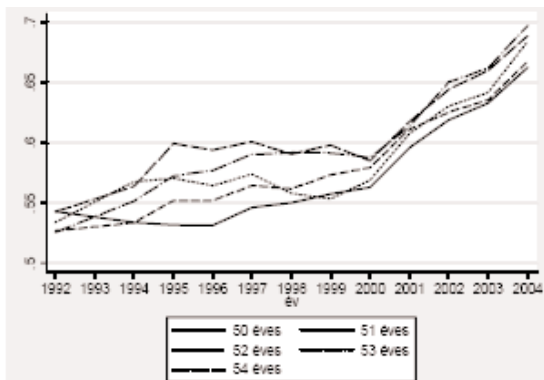
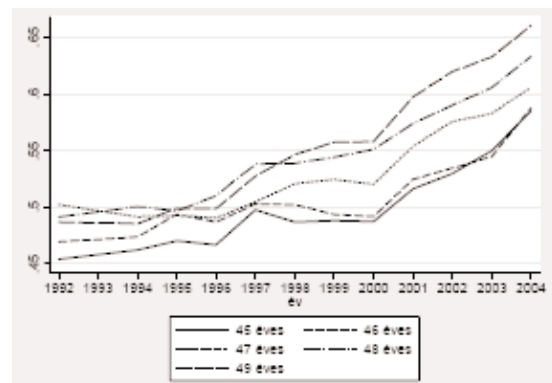
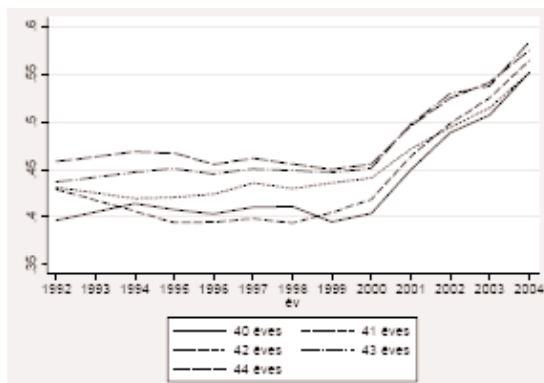
A bérekre térve, a fiatal diplomások kereseteinek időbeni alakulása a munkanélküliségnél sokkal pontosabban nyomon követhető a bértarifa-felvételek jóvoltából, amelyek korévenként jóval több mint ezer diplomás foglalkoztatotról közölnek adatot. A felsőfokú végzettségűek egyes kohorszainak kereseti előnyét keresztmetszeti regressziók együttthatóival mérjük. A 11.2. ábra a mért koréves bérhozzamok trendjét mutatják. (A trendeket ötéves mozgó átlagolások szűrő segítségével becsültük meg az 1986., 1989., illetve az 1992–2004. évek adatait tartalmazó 15 éves idősorokból.)

Az ábrák világosan mutatják, hogy a 30 éves vagy annál idősebb diplomások kereseti előnye 2000 után még a korábbi is meghaladó mértékben emelkedett. (A rendszerváltás évtizedében a 33 évesnél fiatalabb diplomások bére sokkal gyorsabban emelkedett, mint az idősebbeké.) A pályakezdő kohorszok (adataik az első és a második ábrán láthatók) felfelé ívelő kereseti pályája azonban 2003–2004-ben megtört, a kereseti előny csökkenését figyelhetjük meg a 22–23 valamint a 25–27 éveseknél. A 28–29 évesek – az ennél idősebbekhez hasonlóan – azonban további kereseti nyereségre tettek szert ezekben az években is.

11.2. ÁBRA
KORÉVES BÉRHOZZAMOK TRENDJEI, 1992–2004.



⁶¹ Lásd például az Élet és Irodalomban 2003-ban hónapokig folyó vitát.



Forrás: Bértarifa-felvételek.

A végbemenő folyamatok pontosabb feltárásához a foglalkozásokat öt csoportba osztottuk a diplomások aránya alapján, illetve aszerint, hogy 1995 és 2003 között nőtt, csökkent, vagy változatlan maradt-e a fiataloknak a diplomásokon belüli aránya. Ennek alapján a jellemzően diplomás foglalkozások három csoportját (előregedő, stabil korösszetételű, fiatalodó) az ügyviteli, irodai foglalkozásokat és egy reziduális kategóriát különböztettünk meg.

A 11.4. táblázat alapján megvizsgálhatjuk, hogy az egyes csoportok miként részesedtek az 1995–2003 közötti nettó munkahelyteremtésből, és hogyan alakult át az érintett foglalkozások iskolázottsági összetétele. A bértarifa-felvételek és a munkaerő-felvételek alapján pedig a foglalkoztatási csoportok szintjén is megvizsgálható, hogy miként változott az adott csoportban dolgozó fiatal és idősebb diplomások – valamint az érettségizettek – keresete és munkanélkülisége. A kereseteket az országos átlag százalékában mértük, a munkanélküliséget pedig úgy, hogy az adott foglalkozásból kikerült munkanélküliek számát elosztottuk a jelenleg vagy korábban – a munkanélküliséget vagy az inaktivitást megelőzően – ott dolgozók számával.

Az előregedő diplomás foglalkozások körébe három nagy szakma (orvos, általános iskolai tanár, intézeti oktató-nevelő) tartozik. A munkahelyek száma 1995 és 2003 között 66 ezerrel bővült úgy, hogy a diplomások aránya 88%-ról 99%-ra nőtt. Becslésünk szerint a nettó diplomás munkahelyteremtés egyharmada esett ezekre a foglalkozásokra. Az e foglalkozásokhoz kötődő idősebb diplomások és érettségizettek foglalkoztatási rátája nem változott, a fiataloké (35 évesnél fiatalabb) folyamatosan emelkedett. A foglalkozásspecifikus munkanélküli ráta az érettségizetteknél és a fiatal diplomásoknál kismértékben nőtt 2001–2003-ban a megelőző hároméves időszakhoz képest, de továbbra is lényegesen alatta maradt az 1995–97-es szintnek. A csoportba tartozók kereseti pozíciója a 2002-es választásokat megelőző és követő nagyvonalú osztogatás időszakában jelentősen, húsz százalékpontot megközelítő mértékben javult, majd 2004-ben kismértékben romlott. Mivel e körben a relatív béreket nem a piaci erők, hanem a közalkalmazott bértáblák szabályozzák, az egyes korcsoportok keresete azonos ütemben változott. A szóban forgó foglalkozásokban 13 ezerrel csökkent az érettségizettek száma, ennek ellenére körükben a munkanélküliség hosszú ideig csökkent, az 1995. évi közel tíz százalékról 1999-ig alig egy százalékra, majd 3% körüli szintre emelkedett. Az érettségizettek mára teljesen kiszorultak e foglalkozásokból, de a kiszorulás munkaerő-piaci következményei viszonylag enyhének tűnnek.

11.4. TÁBLÁZAT
AZ 1995 ÉS 2003 KÖZÖTT KELETKEZETT ÚJ TELJES MUNKAIÐÓS ALKALMAZOTTI ÁLLÁSOK
SZÁMA AZ ÁLLÁSOKAT BETÖLTŐK (+), ILLETVE AZ ÁLLÁSUKBÓL KISZORULÓK (–)
FOGLALKOZÁSA ÉS ISKOLAI VÉGZETTSÉGE SZERINT, EZER FŐBEN

Foglalkozási csoport	Iskolai végzettség			Összesen
	Érettségi alatti	Érettségi	Diploma	
Előregedő diplomás	0	– 13	79	66
Stabil korösszetételű diplomás	– 3	– 13	65	49
Fiatalodó diplomás	0	– 17	61	44
Ügyviteli, irodai	– 49	13	34	– 2
Minden más foglalkozás	70	112	– 6	176
Az összes foglalkozás együttesen	18	82	233	333

Megjegyzés: A teljes munkaidős foglalkoztatottak foglalkozási csoport és iskolai végzettség szerinti megoszlását – cella szerinti megoszlását – az 1995. és a 2003. évi bértarifa-felvételekből kaptuk meg. Az aggregált foglalkoztatási adatok pedig a KSH munkaerő-felvételek adatain alapulnak. Ez utóbbiak forrása: Munkaerő-piaci Tükör, 2004. MTA KTI – OFA, 2004. 4.9. táblázat és 4.12. táblázat. A számítás során alkalmazásban állónak tekintettük az alkalmazottakat és a szövetkezeti tagokat (4.9. táblázat első két oszlopa). A 4.12. táblázat alapján az előbb kiszámolt adatokból kivontunk 0,1 százalékot amiatt, hogy – a bértarifa-felvétellel összhangban – a 20 főnél nagyobb munkaadókra korlátozzuk a számítást. (Ezt a szűkítést egyaránt érvényesítettük a versenyszférában, illetve a költségvetési szektorban alkalmazottakra.) A bértarifa-felvétellel való összhang biztosítása érdekében az alkalmazottak közül kihagytuk továbbá a 30 óránál rövidebb rendszeres heti munkaidőben dolgozókat. Ez a szűkítés a munkaerő-felvételek negyedéves egyéni adatain alapul. Az 1995. évben a 30 óránál rövidebb rendszeres heti munkaidőben dolgozók aránya (negyedéves arányainak átlaga) 3,22% volt. Ugyanez az adat 2003-ban 3,525% volt. A teljes munkaidős alkalmazottakra ilymódon kapott becsléseket – 1995: 2 961 500 fő és 2003: 3 293 600 fő – a bértarifa-felvételek cellamegoszlásai alapján szétosztottuk; majd a – álláshelyben, illetve főben mért – becsült cellagyakoriságok 2003. és 1995. évi értékeit rendre kivontuk egymásból. A becsült eredményeket ezer főre kerekítve adjuk meg.

A stabil korösszetételű diplomás foglalkozások művelőit is nagyobb részt a költségvetési szektor foglalkoztatja (középiskolai, főiskolai és egyetemi oktatók, kulturális foglalkozásúak, egészségügyi, oktatási, közigazgatási és önkormányzati vezetők), de ide sorolódtak az ipari, a mezőgazdasági, az építőipari, a kereskedelmi, a vendéglátási és a szolgáltatási egységek vezetői is. A foglalkoztatási szint és összetétel az előregedő diplomás csoportéhoz igen hasonlóan változott. Sem a foglalkoztatási sem a munkanélküli ráták nem változtak érdemben 1995 és 2003 között, de a dolgozni kívánó nem foglalkoztatottak aránya 1,6%-ról 3,1%-ra nőtt 2001–2003-ban a 35 évesnél fiatalabb diplomások körében. (Ez utóbbi érték is alatta van az 1995–97-es 3,5%-os szintnek). Noha itt is folyamatban van az érettségizettek kiszorulása (a diplomások részaránya 78%-ról 90%-ra nőtt), a közülük állás nélkül lévők aránya határozottan csökkent az ezredforduló után. A stabil korösszetételű diplomás foglalkozásokban dolgozó felsőfokú végzettségűek relatív bére határozottan emelkedett az utóbbi években, míg az érettségizettké lényegében nem változott. Noha a nettó diplomásmunkahely-teremtés több mint egy-negyede e foglalkozási körben történt 1995 után, legfeljebb az érettségizettek bérének (foglalkozáson belüli) leszakadását tekinthetjük (esetlegesen) a „kiszorítás” jelének.

A fiatalodó diplomás foglalkozások művelői közé tartoznak a mérnökök, a közgazdászok, a jogászok, a számítástechnikai szakemberek, a magasan képzett ügyintézők valamint a műszaki, a gazdasági, a pénzügyi és a marketing területen működő vezetők. A nettó diplomásmunkahely-teremtésnek becslésünk szerint nem sokkal több mint egy-negyede történt e körben, a fiatal diplomások beáramlásának hatására a felsőfokú végzettségűek részaránya 77%-ról 86%-ra nőtt. Az érettségizettek nagyjából olyan nagyságrendben szorultak ki, mint a másik két diplomás foglalkozási csoportból. Noha itt a fiatal diplomások elsőrendű „célállomásáról” van szó, a kereslet több mint elegendőnek bizonyult a kínálati többlet felszívásához: a foglalkoztatási ráták nőttek, a munkanélküli ráták csökkentek a fiatal és az idősebb diplomások, valamint az e foglalkozásokhoz kötődő érettségizettek körében is. Ugyanakkor 2000 után a foglalkoztatás növekedése már minden diplomás korosztályban csökkenő relatív bérek mellett ment végbe, az érettségizettek keresete pedig folyamatosan és igen nagymértékben, közel negyven százalékponttal süllyedt. A fiatalodó diplomás foglalkozásokban tehát határozottan érzékelhető a túlkereslet megszűnése, ami azonban mindmáig árváltozásokban és nem elhelyezkedési nehézségekben érzékeltette a hatását.

Az ügyviteli, irodai foglalkozások képezik a negyedik csoportot, amelyben a diplomások részaránya 1995 és 2003 között 7,5%-ról 12,5%-ra nőtt. Becslésünk szerint minden hetedik diplomás állás

e körben keletkezett, és az itt létrejött munkahelyek közel háromnegyedét foglalták el diplomások. A foglalkoztatási ráta nőtt, a munkanélküliség pedig jelentősen és folyamatosan csökkent az irodai foglalkozásokhoz kötődők körében, iskolai végzettségtől és életkortól függetlenül. Az ilyen szakmákban elhelyezkedő fiatal diplomások relatív bére 2000-ig nagymértékben nőtt, 2001–2004-ben azonban csökkent, és ez kiterjedt a 31–35 évesekre is, miközben az idősebbek fizetése tovább emelkedett. (Valószínű, hogy ebben a vezetői pozíciókba való bejutás kortól való függése játszik szerepet). Az érettségizettek relatív bére a teljes megfigyelt időszakban lassan süllyedt. Az ügyviteli, irodai foglalkozásokban is megfigyelhetők tehát a túlkereslet megszűnésére utaló jelek, anélkül, hogy az érintett munkavállalói csoportok körében romlanának az elhelyezkedési esélyek.

Miért nem válnak tömegesen munkanélkülivé a diplomás foglalkozásokból kiszoruló érettségizettek? Azért, mert az e foglalkozásokban végbemenő képzettségiszint-növekedés („skill upgrading”) a munkaerőpiac más szegmenseiben is folyamatban van: a diplomás foglalkozásokban elveszített mintegy 43 ezer állással szemben 130 ezer érettségizetteket foglalkoztató munkahely jött létre más szakmákban 1995–2003-ban.

Ha van Magyarországon „diplomás-túltermelés”, az egyelőre csakis abban éreztette hatását, hogy mérséklődött a pályakezdő diplomások – nemzetközi összehasonlításban minden túlzás nélkül óriásinak mondható – kereseti előnye. A relatív bérek csökkenése a fiatalodó diplomás és az irodai, ügyviteli foglalkozásokban nem csak a pályakezdő diplomásokat, hanem az ott dolgozó érettségizetteket is érintette, de esetükben sem vezetett a munkanélküliség növekedéséhez. A költségvetési szektorban a fiatal diplomások beáramlása növekvő relatív bérek mellett folyt az elmúlt esztendőben. A versenyszférában a foglalkoztatásnövekedés az elmúlt években számottevő relatív bércsökkenés mellett ment végbe, ami stabilizálódott keresleti görbe mentén történő mozgásra enged következtetni.

A diplomás munkahelyek számának növekedése a belátható jövőben háromféle korlátba ütközhet. Először, a diploma hozamának csökkenése elérheti azt a határt, ami a felsőoktatás iránti kereslet visszaesését eredményezi. Nem valószínű, hogy erre hamarosan sor kerül, mert az egyetemi, főiskolai diploma – és általában az oktatásban való részvétel – a jelenlegi magyarországi bérek, elhelyezkedési esélyek és egyéni oktatási költségek mellett kiemelkedően jó befektetésnek számít. Másodszor, a kereslet növekedését megállíthatja a nemzetközi összehasonlításban magas magyarországi diplomás bér. Mindaddig – sem ebben a tanulmányban, sem más kutatási eredményekben – nem láttuk jelét a kevésbé képzett munkaerővel történő helyettesítésnek, sőt, ennek az ellenkezője volt jellemző. Harmadszor, és alighanem itt érkezőnk az igazán fontos korláthoz, megtörheti a diplomások felfelé ívelő pályáját a költségvetési munkahelyteremtés és bérnövekedés – makrogazdasági szempontból felettébb kívánatos – visszafogása. Az 1995 és 2003 közötti nettó diplomásmunkahely-teremtés nagyobb fele a költségvetési szektorhoz kötődő foglalkozásokban koncentrálódott. Itt, és csakis itt nem ment végbe az az áralkalmazkodási folyamat, amelyet a versenyszféra diplomás foglalkozásaiban illetve irodai, ügyviteli munkaköreiben megfigyelhettünk. Ha egy eljövendő kormánynak lesz mersze szembeszállni a jól fizető költségvetési munkahelyek fenntartására és szaporítására irányuló nyomással (aminek erejét jól mutatja a „diplomás-munkanélküliséggel” kapcsolatos értelmiségi panaszáradat, vagy a diplomás-túltermeléssel kapcsolatos katasztrófa-forгатókönyvek népszerűsége), akkor valóban bércsökkenéssel és/vagy elhelyezkedési nehézségekkel kell szembenéznük a felsőoktatásból kikerülőeknek.

Hivatkozások

Kertesi G.—Köllő J. (1997): Reálbérek és kereseti egyenlőtlenségek, 1986–96, Közgazdasági Szemle, 7-8.

Kertesi, G.—J. Köllő (2003): Economic transformation and the return to human capital, in: The economics of skills obsolescence, Research in Labour Economics, Vol. 20, eds: J. Van Loo—K. Mayhew.

Kertesi G.—Köllő J. (2005): Felsőoktatási expanzió, „diplomás munkanélküliség” és a diplomák piaci értéke. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2005/3.

Kézdi G. (2004): Az oktatás hozamának változása, in: Oktatás és munkaerőpiac, szerk. Varga J., Munkaerő-piaci Tükör 2004, MTA KTI és OFA, Budapest.

- Kézdi G.—Köllő J. (2000): Életkor szerinti kereseti arányok a rendszerváltás előtt és után, in: Király J.—Simonovits A.—Szász J. (szerk.): Racionalitás és méltányosság, Közgazdasági Szemle Alapítvány.
- Köllő, J. (2001): The patterns of non-employment in Hungary's least developed regions. Budapest Working Papers on the Labour Market 2001/1.
- Kőrösi, G. (1998): Labour demand during transition in Hungary (Econometric analysis of Hungarian firms 1986–1995), Budapest Working Papers on the Labour Market, 1999/5, Institute of Economics – Budapest University of Economics, Budapest.
- Kőrösi, G. (2000): A vállalatok munkaerőkereslete, Budapest Working Papers on the Labour Market, 2000, Institute of Economics – Budapest University of Economics, Budapest.
- Kőrösi, G. (2002): Labour adjustment and efficiency in Hungary, Budapest Working Papers on the Labour Market, 2002/4, Institute of Economics – Budapest University of Economics, Budapest.
- Micklewright, J.—Gy. Nagy (1999): The informational value of job search data and the dynamics of search behaviour – Evidence from Hungary. Budapest Working papers on the Labour Market. 1999/1.
- Róbert P. (2002): Átmenet az iskolából a munkaerőpiacra 1960 és 2000 között. Társadalmi Riport 2002, Társi.
- Svejnar, J. (1999): Labor Markets in the Transitional Central and East European Countries, in: Orley Ashenfelter and David Card (eds.): Handbook of Labor Economics, Elsevier Science B.V., 2810–2857.
- Varga, J. (1997): On tuition fees and student loans in higher education in Hungary, Acta Oeconomica, 1.

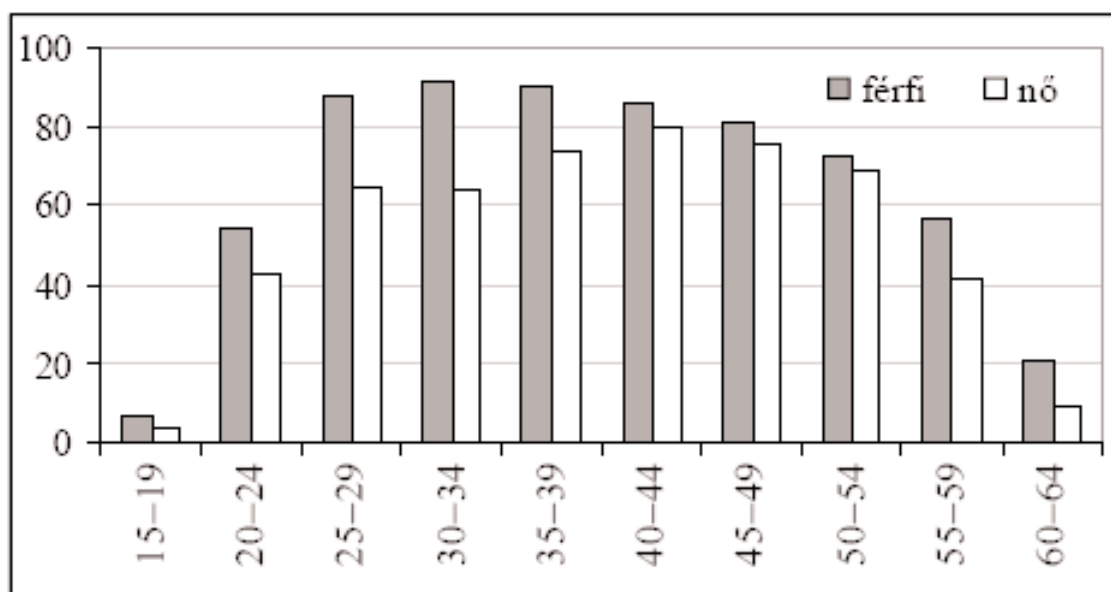
12. Az idősebbek munkaerő-kínálatának növelése és az aktív öregedés

Magyarország lakossága, hasonlóan az EU legtöbb országáéhoz, egyre idősebb lesz: a várható életkor kitolódik, a születő gyermekek száma pedig csökken. Ez a folyamat meghatározó hatást gyakorol a jelenleg használt fogalmaink szerint foglalkoztatható munkaerő mennyiségére. A demográfiai változások mellett a munkapiac keresleti oldala is radikálisan megváltozott. Sok, az 1990-es évek előtt még piacképes tudás, a szigorúan vett pusztán szakismeret elértéktelenedett, aminek következtében idősebb emberek tízezrei léptek ki a munkapiacról nyugdíjassá válva. Bár más és más körülmények között és mértékben, hasonló változás az egész Európai Unióban megfigyelhető. Mindezek miatt az idősebb, 45 év feletti emberek foglalkoztatása kiemelt szerepet játszik az Unió foglalkoztatáspolitikájában, az Európai Bizottság 2000-es lisszaboni tanácskozásán megfogalmazott nyilatkozatban, illetve annak 2003-as, majd 2004-es felülvizsgálatában – összefoglalóan a Lisszaboni Programban. Ez a rész azt értékeli, hogy a foglalkoztatáspolitikát milyen hatékonysággal felelt meg az Unió, és egyben a hazai gazdasági helyzet által támasztott követelményeknek az idősebb emberek foglalkoztatása terén.

Az idősebb emberek foglalkoztatása 2000 után – áttekintés

A középkorú népesség aktivitási rátája magas, férfiak esetében megközelíti a 90 százalékot, és még nőknél is meghaladja a 70 százalékot. A nyugdíj előtti években azonban mindkét nemnél hirtelen és nagymértékben csökken az aktivitás: a férfiaknál 56-ról 20 százalékra, a nőknél pedig előbb 69-ről 41 százalékra (lásd 12.1. ábra). A férfiak esetében az aktivitás csökkenése már a negyven év felettieknél elkezdődik.

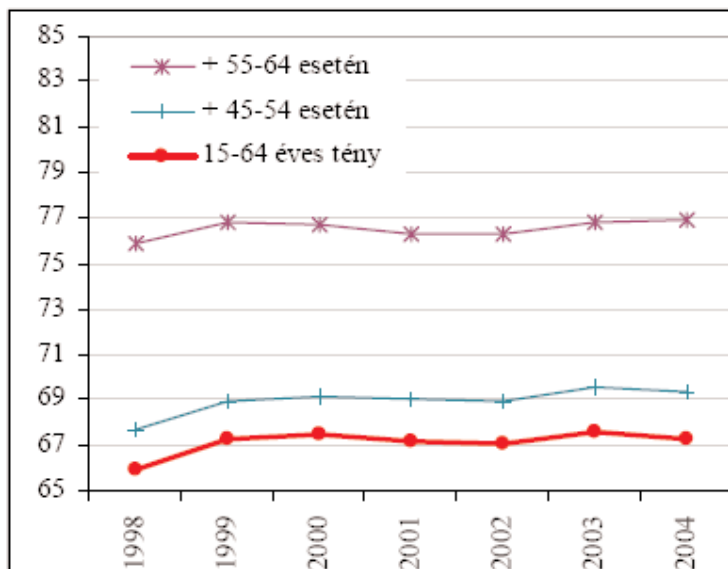
12.1. ÁBRA
AZ AKTIVITÁSI RÁTA KORCSOPORTONKÉNT ÉS NEMENKÉNT 2004-BEN



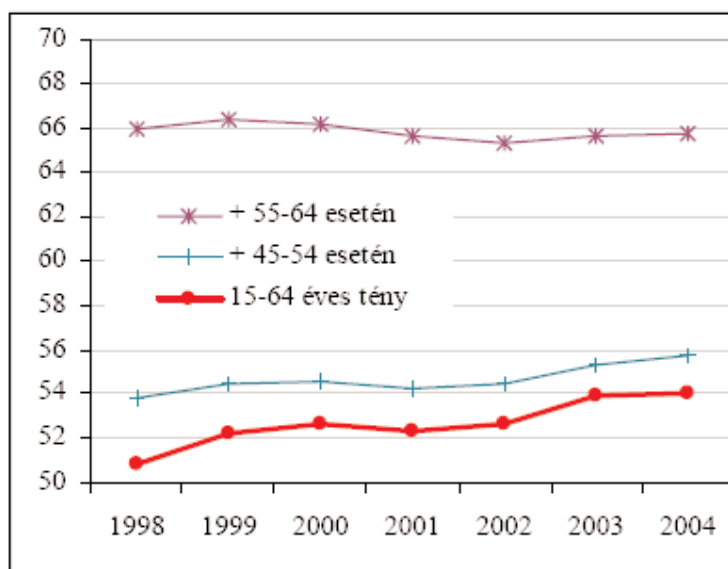
Forrás: Éves átlag, KSH 2004. évi Munkaerő-felmérése.

A 15–64 éves népesség alacsony aktivitását tehát nagymértékben az idősök inaktivitása magyarázza. Ha a 45–54 évesek aktivitási rátája a 40–44 évesekének megfelelően alakulna, ez 2 százalékponttal növelné a teljes (15–64 éves) népesség aktivitási rátáját. Ha az 55–64 évesek is hasonló arányban jelennének meg a munkaerőpiacon, ez további 8-9 százalékponttal emelné a teljes aktivitási rátát.

12.2A. ÁBRA
A FÉRFIAK AKTIVITÁSA: TÉNYLEGES ÉS HIPOTETIKUS RÁTÁK

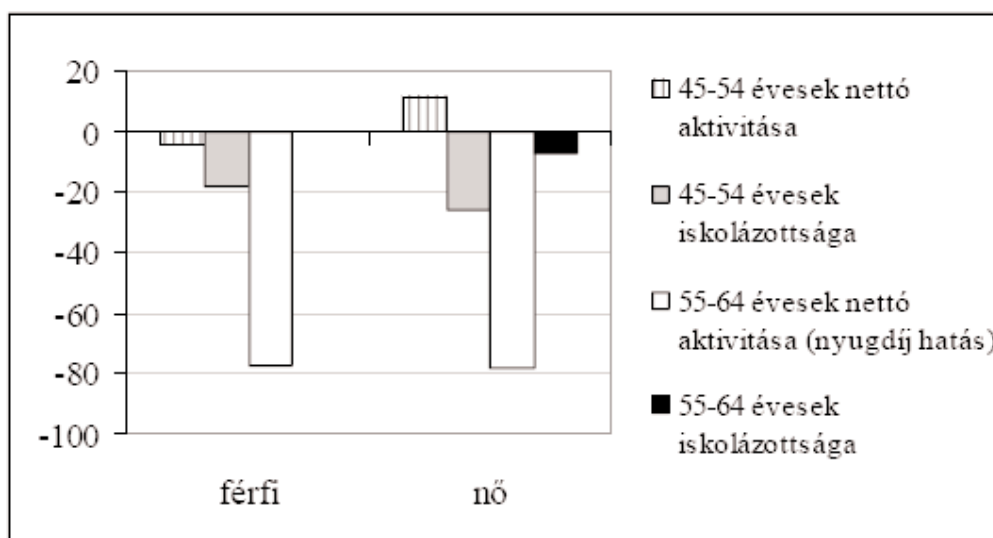


12.2B. ÁBRA
A NŐK AKTIVITÁSA: TÉNYLEGES ÉS HIPOTETIKUS RÁTÁK



A 45–54 év közöttiek alacsony aktivitása miatt kieső munkaerő-kínálat a férfiak esetében magasabb, és mértéke emelkedő, míg a nők esetében az 55–64 évesek inaktivitása okoz lényegesen nagyobb mértékű veszteséget a hipotetikus aktivitási szinthez képest. Az idősebbek alacsony inaktivitása azonban részben alacsonyabb iskolázottságukból adódik. A 12.3. ábra azt mutatja, hogy a hipotetikus aktivitási rátától való eltérés mekkora része tulajdonítható ennek, és mekkora az a rész, amit a munkavállalási kedv (és lehetőség) magyaráz.

12.3. ÁBRA
AZ IDŐSEBB KORCSOPORTOK ALACSONY AKTIVITÁSÁNAK BETUDHATÓ VESZTESÉG
FELBONTÁSA KORCSOPORT, ISKOLÁZOTTSÁG ÉS NETTÓ AKTIVITÁS SZERINT, 2004 (%)



Forrás: 2004. évi Munkaerőfelmérés-adatok. A teljes veszteség nők esetében 11,8 míg a férfiaknál 9,7 százalékpont. Az ábra ezt bontja százalékosan. A mögöttes feltevés az, hogy az adott korcsoport a 40–44 évesek aktivitását veszi fel, figyelembe véve a 40–44 évesek és az idősebb korcsoport iskolázottsági összetételét.

Látható, hogy az idősebbek alacsony aktivitása elsősorban az 55–64 évesek inaktivitásával függ össze, ami az alacsonyabb iskolázottság hatásának kiszűrése után is 80 százalékát adja az aktivitás-vesztésnek. A 40–44 évesekhez képest alacsonyabb iskolázottság a férfiak esetében csak a 45–54 évesek inaktivitásában játszik szerepet, a nőknél még az 55–64 évesekében is. Említésre méltó, hogy a nyugdíj előtt álló nők munkavállalási hajlandósága annnyival magasabb, mint a 40–44 éveseké, hogy ez még a rosszabb iskolázottságukat is kompenzálja.

Az idősebb népesség aktivitása különösen alacsony az alapfokú végzettségűek és a „hagyományosan” magas munkanélküliségű régiókban (az Alföldön, Észak-Magyarországon) élők között (lásd 12.1. táblázat). Látható az is, hogy az aktivitást nagymértékben meghatározza a nyugdíjra szerzett jogosultság.

12.1. TÁBLÁZAT
AKTIVITÁSI RÁTA A 45–64 ÉS A 40–44 ÉVES NÉPESSÉG EGYES CSOPORTJAIBAN

	2000		2004		2000		2004	
	45–64 évesek		45–64 évesek		40–44 évesek		40–44 évesek	
Régió	Férfi	Nő	Férfi	Nő	Férfi	Nő	Férfi	Nő
Közép-Magyarország	66,6	51,3	68,9	58,0	90,5	82,5	92,6	86,7
Dél-Dunántúl	56,1	42,8	54,0	44,4	83,6	75,7	83,9	74,0
Nyugat-Dunántúl	70,2	52,2	66,4	56,4	91,1	86,0	91,9	80,8
Közép-Dunántúl	59,6	46,8	67,3	55,6	88,8	84,5	90,4	83,9
Észak-Magyarország	50,5	39,5	54,3	46,6	79,0	73,2	84,5	77,0
Észak-Alföld	50,0	37,8	52,8	44,5	75,5	71,0	79,2	73,2
Dél-Alföld	59,8	42,8	57,2	46,2	83,8	80,4	81,4	77,8
Iskolázottság								
Alapfokú	35,6	26,2	33,3	30,3	65,7	60,6	65,3	54,9
Középfokú	70,6	60,5	67,9	60,6	87,3	84,3	89,2	83,6
Felsőfokú	80,7	73,0	81,1	77,5	97,8	92,8	97,8	95,3
Nyugdíj								
Nem nyugdíjas	93,2	86,1	93,1	87,1	92,9	85,0	93,3	85,2
Nyugdíjas	9,4	7,7	12,0	11,2	19,6	23,1	17,5	21,1
Munkanélk. ráta								
Nem nyugdíjas	4,9	3,7	4,2	3,7				
Nyugdíjas	6,5	2,9	4,9	7,4				

Forrás: Saját számítások a KSH Munkaerő-felmérése alapján.

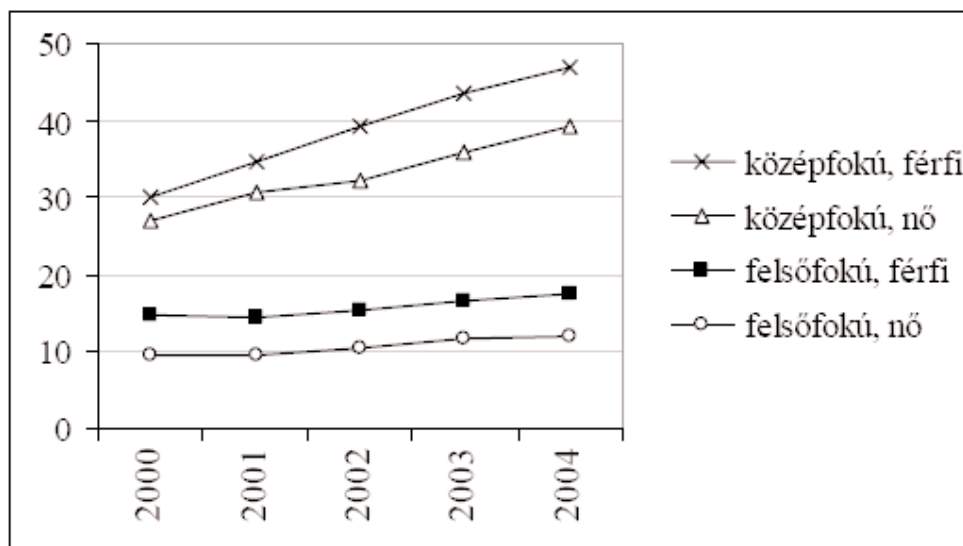
12.2. TÁBLÁZAT
A NYUGDÍJASOK AKTIVITÁSA ISKOLAI VÉGZETTSÉG SZERINT

	2000		2004	
	45–64 évesek		45–64 évesek	
	Férfi	Nő	Férfi	Nő
Alapfokú	4,1	4,2	5,8	6,0
Középfokú	11,9	11,0	12,7	14,6
Felsőfokú	29,3	23,7	32,6	28,4

Forrás: Saját számítások a KSH Munkaerő-felmérése alapján.

2000 és 2004 között nem csak a teljes népesség, hanem a nyugdíjasok aktivitása is megnőtt. A 12.2. táblázat tanúsága szerint ez a növekedés elsősorban a nőknél és az iskolázottabbaknál figyelhető meg. A fentiek azt is jelzik, hogy az idősebb népesség iskolázottságának növekedése javíthatja aktivitásukat: 2004-ben a férfiak közel kétharmadának és a nők felének már legalább középfokú végzettsége van (12.4. ábra). Az iskolázottság hosszú távon növekvő trendje automatikusan is javulást hoz, de azt is jelzi, hogy a középkorú és idősebb népesség képzésére fordított források nagymértékben hozzájárulhatnak az aktivitási ráta növeléséhez.

12.4. ÁBRA
AZ 55–64 ÉVES NÉPESÉGEN BELÜL A KÖZÉPFOKÚ ÉS A FELSŐFOKÚ VÉGZETTSÉGŰEK ARÁNYA



Forrás: KSH Munkaerő-felmérés, éves átlagok. Megjegyzés: Középfokú végzettségnek számítottuk az érettségit és a szakiskolát, a 8 általános melletti képesítést nem. Általában a középfokú végzettségűek felének van gimnáziumi vagy szakközépiskolai érettségije is.

Prioritások, feladatok és eszközök

Az idősebb emberek aktivitásának alakulása több, a foglalkoztatáspolitikai szempontjából igen fontos tényre világít rá:

- A demográfiai folyamatok következtében a teljes népesség nagysága várhatóan csökken, az idősök aránya pedig az alacsony születésszám, illetve a kitolódó várható életkor miatt növekszik.
- Az alacsony foglalkoztatási, illetve magas inaktivitási hányad hátterében igen nagymértékben a 45–50 évesnél idősebb emberek gyenge aktivitása áll.
- A 45 év felettiek körében ugrásszerűen növekszik a rokkantnyugdíjasok aránya, s az ebbe az állományba való beáramlás nem mutat időben csökkenő tendenciát.
- A rokkantnyugdíjasoknak csak mintegy 10 százaléka, az öregségi és egyéb nyugdíjasoknak ennél is kisebb aránya aktív. Az idősök körében a munkanélküliség ennek megfelelően alacsonyabb az átlagosnál.
- A nyugdíjkorhatár emelése érezhető hatással volt a közvetlenül érintettek foglalkoztatására.

Az egész Európai Unió foglalkoztatáspolitikai helyzetét értékelő, és ennek fényében ajánlásokat megfogalmazó dokumentumok üzenete kisebb hangsúly-eltolódásokkal változatlan: ugyanazokat a feladatokat fogalmazza meg 2005-ben, mint az évtized elején. A jelentések felismerik a munkaerő elöregedését, valamint azt, hogy a nyugdíjazás rendszerének és gyakorlatának megváltoztatása nemcsak a foglalkoztatás szempontjai miatt, hanem a vonatkozó alrendszerek fizetőképességének megőrzése érdekében is kulcsfontosságú. Ennek megfelelően a Lisszaboni Programot felülvizsgáló Wim Kok-jelentés és az azt követő felülvizsgálatok a következő, az idősebb emberek foglalkoztatásával összefüggésbe hozható célokat tűzik ki:

- 67%-os aktivitási ráta a teljes aktív korú népességre vonatkoztatva,
- 57%-os női aktivitási ráta,
- az 55–64 évesek munkára készítése, a 40–50 évesek munkában tartása,
- 2010-re az átlagos kilépési életkor növelése 5 évvel,
- a 60-as éveikben járó emberek számára váljon normává a munka,
- a nem regisztrált munkavégzés visszaszorítása.

Az idősebbek foglalkoztatásával kapcsolatban kitűzött célok csak a célcsoportra vonatkoznak, más csoport foglalkoztatásának alakulása önálló (itt nem közölt) szempontként jelenik meg az esetleges egymásra hatások kiemelése nélkül. A hangsúly egyértelműen a foglalkoztatás növelésén van: nem számít, hogy a foglalkoztatás teljes, vagy részmunkaidőben, vagy milyen bér mellett valósul meg, illetve, hogy milyen költségvetési terhet von maga után (noha ezek máshol megjelennek önálló szempontként). Szembetűnő, hogy nincs szó a nyugdíjjogosultság változtatásának szükségességéről. Noha a foglalkoztatás növelésének egyik „mellékhatása” a nyugdíjigények későbbre tolódása lehet, ami összességében csökkentené az államháztartásra nehezedő nyomást, ez nem válik explicit céllá. Mind-az ugyanakkor azt is sugallja, hogy lehetséges a nyugdíjjogosultság illetve -korhatár megváltoztatása nélkül növelni az 50-es, 60-as éveikben járó emberek foglalkoztatását.

Egy egyszerű gondolati keret

A nyugdíjba vonulást és a munkavégzést egy egyszerű gondolati keretben értelmezzük. Ennek lényege az, hogy a nyugdíjba vonulás és a munkavállalás kérdését is az egyén döntéseként fogjuk fel. Akár-milyen egyszerű is ez a felfogás, segítségével el tudjuk különíteni azokat a költségeket, hasznokat és preferenciákat, amelyek befolyásolják a változásokat, és amelyek megváltoztatásával esetleg a foglalkoztatás is befolyásolható.

Az idősebb emberek munkavégzésről és nyugdíjazásról hozott döntése szerkezetében nem különbözik más korosztályokétól. A munkavégzésről hozott döntés szabad, gyakorlatilag korlátozás nélküli – egyetlen korlátot a rokkantnyugdíjasokra vonatkozó kereseti maximum jelent. A költségeket a szabadidő, vagy a háztartásban végezhető munkával töltött idő (értéke), a hasznokat pedig a kapott bér határozza meg. E két tényező az általános esethez hasonlóan egyrészt személyes tulajdonságok függvénye, ilyen a képzettség (az időseké átlag alatti), a munkatapasztalat (átlag feletti), a kor, a családi helyzet, az egyéb köteleességek, a nem munkából származó jövedelem nagysága, a lakóhely, másrészt a szabályozás által teremtett környezet.

A nyugdíjazással kapcsolatos döntés a fentihez hasonló módon szabad, feltéve, hogy az érintett személy megfelel az igénybevétel jogszabályokban meghatározott feltételeinek (korhatár, szolgálati idő, illetve a rokkantnyugdíj esetében: egészségi állapot). A rokkantnyugdíjas státusból ki lehet kerülni (gyógyulás útján, illetve a kereseti határ átlépésével), az öregségi nyugdíjazás viszont nem visszafordítható esemény. Ez azért különösen fontos, mert a nyugdíjas státussal nem csak a nyugellátásra való jog jár, hanem a nyugdíjas sok tekintetben más (jogi) környezetben mozog, mint nem nyugdíjas társa. A munkavállalás terén ez olyan hátrányokat és előnyöket jelenthet, amelyek az álláskeresés hatékonyságát, illetve az elérhető bér szintjét befolyásolva hatással lehetnek az aktivitásra. Bár máshol is megjegyezzük, nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy a munkavégzés és a nyugdíjazással kapcsolatos döntés egymástól elviekben tökéletesen független. Az, hogy a nyugdíjazás egyben inaktivitással jár együtt, nem természetes, hanem megértésre, de legalábbis leírásra váró jelenség.

A döntéseket befolyásoló személyes tulajdonságok közül a kormányzati beavatkozás célpontjai csak azok lehetnek, amelyek változtathatók: a képzettség, az ismeretek, egyéb feladatok (például a gyermeknevelés segítségével), a szabályozás terén azonban teljes a döntéshozó szabadsága. Különös

helyet foglalnak el a (személyes tulajdonságoktól többnyire független) preferenciák, amikről sokszor azt feltételezzük, hogy nem alakíthatók. A konkrét probléma, az inaktivitás esetében fontos felismerni, hogy a nyugdíjba vonulással és a munkavégzéssel kapcsolatos érzelmeket, a nyugdíjas emberekkel szembeni elvárásokat nagyban befolyásolja a környezet, az országban kialakult gyakorlat. Ezek megfelelő befolyásolása segíthet elfogadtatni egy ösztönzőkből és kényszerekből álló intézkedéscsomagot.

Mozgástér és eszközök

Az idősök foglalkoztatásának növelése alapvetően két irányban történhet. Az első lehetőség a nyugdíjrendszer adott feltételei mellett a munkavállalás vonzóbbá tétele. Ennek eszközei széles skálán mozoghatnak, a munkavállaló vagy a munkaadó közvetlen, a foglalkoztatással kapcsolatos költségeinek csökkentésétől (hasznainak növelésétől) kezdve a munkavállalás jogi feltételeinek megkönnyítésén át a munkavállaló képességének fejlesztéséig. A beavatkozás politikailag népszerű, mert örökölt helyzetre könnyítésekkel válaszol. A hatások széles spektrumon szóródhatnak, a már munkát vállalók munkakínálatának növelésétől a korábban nem dolgozók munkába állásáig, annak megfelelően, hogy a késztetések mennyire vonzóak. Ez az út feltételezi, hogy nyugdíjas státusba elsősorban a nehéz munkapiaci helyzet miatt menekülnek az emberek, így ezt a lehetőséget fenn kell tartani. A nyugdíjrendszeren kívüli intézkedések nagyrészt hatástalanok lehetnek, ha a nyugdíjrendszerben található ösztönzők erősebbek (a munkavállalás változatlan költségei nagyobbak), mint a munkavállalással felkínált hasznok.

A másik fő lehetőség kényszer alkalmazása szabályozás által: az aktív életkor határának kitolása az (effektív) nyugdíjkorhatár megemelésével. Az ilyen beavatkozás soha nem népszerű, még ha indokolt is. Ennek a beavatkozásnak a párja az effektív nyugdíjkorhatár emelése, ami a főszabály szerinti korhatárok módosítása nélkül, a kivételek ritkításával próbál a korábbihoz hasonló hatást elérni, így sikerességének feltételei is hasonlóak. Ha a politikai akaratból sikerül jogszabályt alkotni, akkor a siker főként azon múlik, hogy a nyugdíj igénylésétől elzárt népesség milyen sikerrel tud munkahelyén megmaradni, vagy ha onnan elbocsátják, milyen valószínűséggel talál magának munkát – ilyen módon nem választható el az elsőként említett eszközöktől.

A korábban ismertetett célok eléréséhez a jelentések a következő eszközöket javasolják (Wim Kok-jelentés, kiegészítve más jelentések ajánlásaival):

- Erőfeszítést tenni arra, hogy a munka mindig vonzóbb legyen, mint a szociális ellátás
 - o A munkavállalók késztetése
 - A korai nyugdíjazás visszaszorítása
 - Egyéb, a nyugdíj igénybevételét időben kitoló ösztönzők alkalmazása, például nyugdíjemelés a pótlólagos ledolgozott évek után
 - o A munkaadók késztetése az idős munkavállalók megtartására és alkalmazására (átmenetileg, amíg nem norma az idősebb korban a munkavégzés; például – de nem csak – járulékok csökkentésével)
- Képzés felnőtt, azon belül idős korban is (speciális képzés, a részvétel ösztönzése)
- Aktív munkapiaci eszközök a munkanélküliek és az inaktívak segítésére (*)
- A részmunkaidős foglalkoztatás lehetőségeinek javítása
- Részmunkaidős foglalkoztatással kombinált rugalmas nyugdíjazási formák
- A munkakörülmények javítása (*)
- Minőségi gyermek- és idősgondozás
- A változás szükségességének kormányzati kommunikációja
- A szociális ellátó rendszer reformja, különös tekintettel a rokkant emberek ellátására.

Noha a fenti ajánlások nem csak Magyarországnak szólnak, a helyzet ismeretében megállapíthatjuk, hogy mind közvetlenül relevánsak, így teljesülésük vizsgálata indokolt. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a javaslatok közül csak két olyan, bár nagyságrendjét tekintve kiemelkedő van, amely kifejezetten az idősebb munkavállalókat érinti: a (mind a jelenlegi korhatárhoz, mind pedig a nemzetközi átlagokhoz képest) korai nyugdíjazás visszaszorítása, illetve a szociális ellátások, s kiemelt helyen a rokkantnyugdíj kérdése. Ez a két cél felhívja a figyelmet arra, hogy az idősebb emberek foglalkoztatásának kérdése nem ragadható ki az őket körülvevő szabályozási környezetből, amely különleges, a népesség többi részétől eltérő költségekkel és hasznokkal veszi körül őket. Ha rájuk is csak az egyéb,

ellátást nem élvező emberekre szabott beavatkozásokat alkalmazzuk, akkor a szabályozás figyelmen kívül hagyása „megmagyarázhatatlan” eredményeket, vagy eredménytelenséget hozhat. A kormányzati foglalkoztatáspolitikai irányát kijelölő dokumentumok a következő intézkedésekkel tartják elérhetőnek a kitűzött célokat:

- Széchenyi terv – általános gazdaságélénkítés (JAP)
- a munkáltatói tb-járulék 33%-ról 29%-ra csökkent (az eho viszont nőtt) (PIR1)
- a nyugdíj nem része az adóalapnak (2002) (PIR1)
- a rokkant- és az öregségi nyugdíj igénybevételi szabályainak szigorítása (PIR1)
- a tételes egészségügyi hozzájárulás fokozatos megszűnése (PIR2)
- felnőttképzés: általános fejlesztés + szja-kedvezmény az összeg 30%-a értékében (PIR2)
- rehabilitáció a munkaügyi központokban. „A foglalkozási rehabilitáció eszköztárának rendszeres fejlesztésére” irányuló PHARE programot 2002-ben hirdették meg Kelet-Magyarország három régiójában (PIR2)
- az idősök foglalkoztatásának támogatása 2001-től (EQUAL)
- a képzési támogatások megemlése 2001-től (EQUAL)
- rész- és távmunkában való részvétel támogatása 2001-től (EQUAL)
- új ösztönző a nyugdíjban: minden hónap után fél százalék plusz a nyugdíjban: 1 év = +6% (NFA)
- az ÁFSZ programot indít az 50+ éves tartós munkanélküliek megsegítésére (NFA)
- idősügyi program kialakítása
- járulékkedvezmény: 2004. évi CXXIII. törvény A pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról
- a fokozatos nyugdíjbavonulás támogatása (Prémium évek program) 2005-től.

Az értékelés szempontjai

Az intézkedések értékelésének négy szintje lehetséges. Az első és legegyszerűbb az, ha megvizsgáljuk, hogy az EU-prioritásokban szereplő lépések közül mennyi és milyen mértékben történt meg. Ezzel feltételezzük, hogy a javaslat a céloknak megfelelő volt, a beavatkozás hatása pedig nem maradt el. Mivel több javasolt intézkedés elmaradt, illetve néhány esetben a hazai szakpolitika értékelése az volt, hogy a státus quo fenntartása elégséges a kedvező folyamatok beindításához, illetve fenntartásához, ezen a ponton több javasolt beavatkozás esetében ismertetjük az érvényben levő szabályozást, és megkíséröljük annak hatását vizsgálni.

A második lehetőség az, hogy az ajánlások és a javasolt, valamint megvalósított intézkedések mögött meghúzódó feltételezéseket kritikai megközelítésben vizsgáljuk. Itt arra kereshetünk választ, hogy léteznek-e az adott területtel foglalkozó kutatások, és ha igen, azokat a tényezőket azonosítják-e be akadályként, amikre a javaslatok és az intézkedések vonatkoznak. A harmadik lehetőség az, hogy számba vesszük olyan mutatók az időbeni alakulását, amik a kitűzött cél (jelen esetben a foglalkoztatás növelése) teljesülését jelzik. Ennél a megközelítésnél már célunk azt vizsgálni, hogy az adott beavatkozás hatásos-e, de fontos megérteni, hogy erre a szó szorosabb értelmében nincs lehetőségünk. Így van ez annak ellenére, hogy minden vonatkozó EU-dokumentum és értékelés ezt a megközelítést alkalmazza, amikor az egyes intézkedések hatásosságának mérésére igen egyszerű mutatók időbeni alakulását javasolja. Bár e mutatók alakulása a programok hivatalos elbírálásában nagy hangsúlyt kap, nem feltétlenül tükrözi híven azok sikerességét.

Megfelelő adatok hiányában számunkra alapvetően ez a három megközelítés elérhető. Az értékelés negyedik, leginkább megalapozott megközelítése kísérleti vagy ehhez hasonló, kvázi-kísérleti helyzeteket használna fel. Egyrészt azonban az ilyen helyzetek is igen ritkák, másrészt a róluk rendelkezésre álló adatok mennyisége is igen korlátozott, ezért ezt a megközelítést mellőznünk kell.

A javaslatok és az intézkedések értékelése

A KORAI NYUGDÍJAZÁS VISSZASZORÍTÁSA (ADMINISZTRATÍV ESZKÖZÖKKEL)

Az alacsony idősebb kori foglalkoztatás oka elsősorban nem a magas munkanélküliség, hanem a nagyarányú inaktivitás, amit a korai (rokkant- és öregségi) nyugdíjazások nagy száma kísér. A két tényező közötti kapcsolat egyéni szinten is létezik: 2002-ben (MEF 2. negyedév) az öregségi nyugdíjasok 3,6, a rokkantnyugdíjasok 6,5 százaléka dolgozott csupán. Mielőtt ezt a helyzetet nyilvánvalónak fogadnánk el, fontos tudatosítani, hogy korántsem az: Magyarországon, sok más országgal ellentétben, az öregségi nyugdíj mellett szabadon vállalható munka. A rokkantnyugdíjas státusz elveszíthető, de ez sem munkavégzéshez, hanem bizonyos nagyságúnál nagyobb keresethez kapcsolódik (1997. évi LXXXI. törvény).

A nyugdíjazás vitathatatlanul vonzó anyagi lehetőség: az átlagos nyugdíjas kockázatmentesen és mindenféle erőfeszítés nélkül jut hozzá korábbi nettó jövedelmének mintegy háromnegyedéhez (amit még munkavégzéssel kiegészíthet, ha akar – a nyugdíjrendszerről és annak ösztönző hatásáról lásd később). Nyilvánvalónak látszik, hogy ha a lehetőség adott, azt minél előbb igénybe kell venni. Magyarország esetében ez az okoskodás nemcsak elméletben, hanem a gyakorlatban is igen működőképes: az emberek a lehető legkorábban veszik igénybe a nyugdíjazás lehetőségét.

A törvény több lehetőséget is ad a korai nyugdíjazásra⁶²: 1) rokkantnyugdíjazás, 2) előrehozott nyugdíjazás csökkentéssel, 3) előrehozott nyugdíjazás csökkentés nélkül. A rokkantnyugdíjat a korai nyugdíjazás formái közé sorolni talán túlzásnak tűnhet, de a későbbiekben amellet érvelünk, hogy a rokkantnyugdíjasok viselkedése indokolja ezt a csoportosítást. A rokkantnyugdíj univerzális céljával szemben az előrehozás azt teszi lehetővé, hogy az 1997-től emelkedő korhatárok alatt 5 évvel, de legkorábban a korábbi korhatárokon (férfiak: 60 év, nők: 55 év) lehessen a nyugdíjat igényelni.

A nyugdíjra csökkentés nélkül, azaz a törvényi korhatárra vonatkozó szabályok szerint jogosult mindenki, aki kellően hosszú szolgálati idővel rendelkezik. Ugyan a szükséges szolgálati idő meglehetősen hosszú (férfiak: 37–38 év, nők: 34–38 év), de az gyermekenként minden érintettnél 1 (legfeljebb 3) évvel rövidül. A szolgálati idő számításánál ugyanakkor több „kedvezmény jellegű” szabály érvényesül: előrehozásnál a rokkantnyugdíjon töltött idő is, de minden esetben szolgálati időnek tekintendő többek között a katonai szolgálat, a biztosított jogviszony 30 napnál rövidebb megszakítása, a szakképzésben és az ösztöndíjas posztgraduális képzéssel töltött idő. Ha tehát egy férfi 2005-ben 60 éves korát betöltve szeretne nyugdíjba menni (1945-ben született), akkor legalább 38 év szolgálati időre, tehát 22 évesen megkezdett, meg nem szakított biztosított jogviszonyra van szüksége. Egy gyermek esetében elég, ha 23, kettő esetén, ha 24 éves korban kezdődik (eltekintve a katonai szolgálattól, ami a szabályok szerint szolgálati időnek számít, így nem befolyásolja az eredményeket). Tekintve, hogy a szakképzés, csakúgy, mint a posztgraduális képzés szolgálati időnek számít, ezeket a feltételeket az emberek jelentős része teljesíteni tudja.

Az előrehozott nyugdíjhoz a szükségesnél rövidebb szolgálati idő esetén is nyugdíjba lehet menni, ez azonban a nyugdíj progresszív csökkenésével jár: ahány megkezdett év hiányzik, havonta annyszor 0,1 százalékkal csökken a nyugdíj. Akinek tehát 8 hónap hiányzik, az $8 \times 0,1 = 0,8$ százaléknyi nyugdíjról mond le, akinek pedig mind az öt év, az $5 \times 12 \times 0,5 = 30$ százalékról.

Az ONYF (2004) szerint 1997 és 2002 között a korhatár alatti nyugdíjazások az összesnek legalább 90 százalékát teszik ki minden évben (15. oldal, melléklet 2. táblázata).⁶³ Figyelemre méltó, hogy a csökkentéssel előrehozott nyugdíjat igénylők (és később kapók) átlagos életkora minden vizsgált évben a nőknél csak valamivel több mint 55 év, a férfiaknál pedig (a karkedvezményt is igénybe vevők miatt) 60 év alatt van! Hajszálpontosan ugyanez a helyzet a csökkentéssel előrehozott nyugdíjasok esetében is (23. oldal). Mivel a szabályozás nem változott meg, feltételezhetjük, hogy ugyanezek a folyamatok voltak jellemzőek a későbbiekben is.

⁶² Ide nem értve a foglalkozásokhoz kötődő, az általánosanál korábbi nyugdíjkorhatárokat, amelyek nem tekinthetők „korai nyugdíjazásnak”. Nem szólunk tehát a karkedvezményes öregségi nyugdíjról, és a tisztán foglalkoztatáspolitikai indítatású öregségi jellegű nyugdíjakról sem. Ez utóbbi kategóriában 1997 után (az előnyugdíj megszűntével), így a vizsgált időszakban is már alig mentek nyugdíjba, a tisztán karkedvezményes nyugdíjat pedig a bevont szakmák aránya miatt eleve kevesen veszik igénybe.

⁶³ Eltekintve a női korhatár lépcsőzetes emelése következtében kialakuló kétéves ciklustól.

A fentiekből levonhatjuk tehát a következtetést, hogy az öregségnyugdíj-korhatár emelése nem járt számottevő hatással a nyugdíjba vonulók életkorára nézve, ennek oka pedig az előrehozott nyugdíj intézménye. Igen fontos, hogy ez a szabályozás nem csupán a múlt és a jelen nyugdíjasaira vonatkozik: 2008-ig a jelenlegivel azonos formában, utána pedig az 5 évet 3-ra csökkentve, továbbra is megmarad ez a lehetőség.

De mi is a logika egyáltalán a korai nyugdíjazás lehetősége mögött? Az új korhatárok felé való átmenet nem lehet az, hiszen azt a korhatár lépcsőzetes emelése biztosítja. A szabályozás alapja olyan okoskodás lehet, ami az előnyugdíjat és társait indokolta: az adott korcsoport nehéz munkaerő-piaci helyzete. Erről a nyugdíjkorhatár-emelésnek és az 50 évnél idősebb munkanélküli emberek segítségének kérdését tárgyaló részben beszélünk majd részletesen. Egyelőre megjegyezzük, hogy némi bizakodásra ad okot az a megfigyelés, amely szerint a korai nyugdíjasok foglalkoztatási rátája kétszerese a nyugdíjasok átlagának (7,8 százalék), az azonban még mindig csak tizede annak, amit az adott korcsoport nem nyugdíjasai körében tapasztalunk (78 százalék). Kétségtelen tehát, hogy a korai nyugdíjazás, hasonlóan a nyugdíjazáshoz általában, jelentősen csökkenti a foglalkoztatás esélyét.

A korai nyugdíjazást közvetlenül befolyásoló intézkedés nem született. Megfelelő szolgálati idő ledolgozása esetén továbbra is lehetséges előrehozással nyugdíjba menni. A szabályozásban ugyanakkor a vonatkozó 1997-es törvény maga is változást hoz: 2009-től a férfiakra és a nőkre ugyanaz a (szigorúbb) szabályozás vonatkozik, miszerint a hivatalos nyugdíjkorhatár előtt csak 3 évvel lehet előrehozott nyugdíjat igényelni, legalább 40 év szolgálati idővel. Noha ez várhatóan a nők esetében 2 évvel kitolja majd a nyugdíjba vonulási életkort, számítani kell rá, hogy más intézkedés hiányában az továbbra is a lehető legkorábbi időpontban következik be.

A rokkantnyugdíj terén sem történt alapvető változtatás. Az 1990-es években is érvényben lévő 1975. évi II. törvény szerint rokkantsági nyugdíjra az jogosult, aki munkaképességének 67 százalékát elvesztette, és állapotában egy éven belüli javulás nem várható.⁶⁴ A jogosultság megszűnhet, ha az egyén meggyógyul, és/vagy keresete eléri a rokkantság előtti szintet. A nyugdíj összegét a korábbi kereset függvényében állapítják meg az öregségi nyugdíjhoz hasonlóan úgy, hogy az a legalább huszonöt év munkaviszonnal rendelkezők esetében megegyezik az öregségi nyugdíjjal, a teljesen munkaképtelenné vált személyek pedig ennél nagyobb összegre jogosultak. A rokkantsági nyugdíjra szerzett jogosultság az öregségi nyugdíj korhatárának elérése után sem szűnik meg, vagyis a korhatár felett is az addigi rokkantsági nyugdíjat folyósítják.

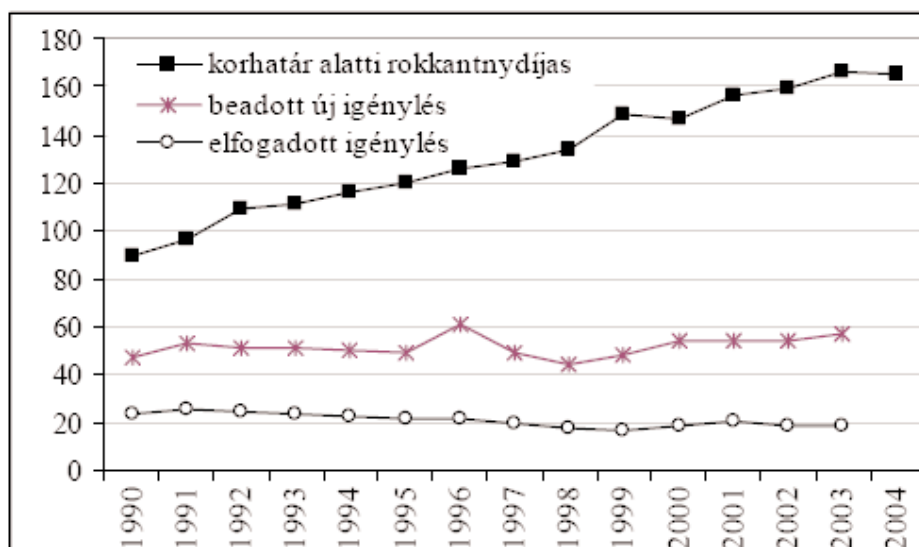
Nemzetközi szervezetek ajánlásai alapján 1997–1998-ban történt egy kísérlet a rokkantnyugdíjazás feltételeinek szigorítására. Ez azt célozta, hogy a rokkantnyugdíjak folyósítása a tényleges egészségi állapot alapján történjen. Az 1998 januárjában életbe lépő új törvény megszüntette a rokkantsági ellátásra való végleges jogosultságot, a korábban szerzett végleges jogosultságok egy részét is átmenetivé minősítette, és az átmeneti jogosultság megtartásához gyakoribb orvosi vizsgálatot írt elő. A törvény szerint állapotjavulás nélkül is megszűnik a jogosultság, ha a nyugdíjas rendszeresen dolgozik, és keresete négy hónap óta lényegesen nem kevesebb annál a keresetnél, amit a megrokkánása előtti munkakörében rokkantság nélkül elérhetne.

A szigorítás hatására a rokkantnyugdíj kevésbé biztos jövedelemforrássá vált, és esetleg részben ezzel magyarázhatjuk a rokkantnyugdíjasok aktivitásának 1997-ben és 1998-ban megfigyelt szerény növekedését.⁶⁵ A szigorítás éveiben az éves beáramlás is 50 ezer fő alá csökkent, 1999 után azonban ismét nőni kezdett. A kiáramlásról nincs hivatalos adat; a Munkaerő-felmérés egyéni adatai szerint pedig nagyon kevés a nem elhalálozás miatti kilépés, és nincs jele annak, hogy a kilépések száma a szigorítás éveiben nőtt volna. A kísérlet tehát szerény eredményeket hozott, illetve hatása átmenetinek bizonyult. 2000 után hasonló beavatkozás nem történt.

⁶⁴ További feltétel, hogy rendelkezzen a szükséges szolgálati évekkel, és hogy a rokkantság miatt legalább 20 százalékkal csökkent a jövedelme (korábbi jövedelméhez képest). A szükséges szolgálati idő életkortól függően 2–20 év.

⁶⁵ A rokkantnyugdíjat kapóknak 7,4 százaléka volt gazdaságilag aktív 1996-ban, és 8,4 százaléka 1998-ban.

12.5. ÁBRA
A BEADOTT ÉS ELFOGADOTT ROKKANTNYUGDÍJ-IGÉNYLÉSEK, ÉS A KORHATÁR ALATTI ROKKANTNYUGDÍJASOK A 40–59 ÉVES NÉPESSÉG ARÁNYÁBAN (FŐ/ÉZER FŐ)



Forrás: A KSH és az Országos Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság évkönyvei. A korhatár alattiak létszáma az év január elsejei állomány, és a korhatáremelések miatt növekszik lépcsőzetesen 1997 után.

A kormányzat 2000 óta nem hozott érdemi adminisztratív jellegű intézkedést a korai nyugdíjazás visszaszorítására. Arra a kérdésre ugyanakkor, hogy a magyarországi helyzetben indokolt-e a korai nyugdíjazás visszaszorítása, igennel kell válaszolnunk. A korai nyugdíjazás jelenlegi szabályozása nemcsak a társadalombiztosításra ró nagy terhet, hanem a foglalkoztatást is csökkenti.

Noha elképzelhető olyan helyzet, ahol a nyugdíj felvétele mellett az emberek dolgoznak (így a korai nyugdíjazás terhei közül csak a tb-re nehezedő jelenik meg), a nyers keresztszetszeti adatok ilyen hatásról nem, illetve igen mérsékeltten tanúskodnak. A korai öregségi nyugdíjasok munkavállalási hajlandóságáról a kérdés fontossága ellenére semmilyen tudományos eredmény nem áll rendelkezésre. Csak ilyen eredmények birtokában lehet megmondani, hogy a korai nyugdíjazás lehetőségének felszámolása milyen hatással lenne a munkavállalókra. Az előrehozás szabályának 2008-ról 2009-re történő ugrásszerű változása, ha késve is, de tanulságokkal szolgálhat e tekintetben.

AZ ELHALASZTOTT NYUGDÍJBAVONULÁS ÖSZTÖNZÉSE

Az idősebb emberek számára a korai nyugdíjazás ellen két fő anyagi érv szólhat: a nyugdíj alacsony összege, illetve lehetőség arra, hogy a hosszabb idejű munkavégzés emelje a nyugdíj nagyságát. A pótlólagos szolgálati évek premizálása hosszú időn át alacsony szinten változatlan volt. Az 1997. évi LXXXI. törvény szerint: „Aki legalább 38 év szolgálati idővel rendelkezik a 62. életévének betöltése után, és a nyugdíj megállapítása nélkül legalább 360 naptári napra szolgálati időt szerez, nyugdíjnövelésben részesül. A nyugdíjnövelés mértéke minden 30 nap után az öregségi nyugdíj, baleseti rokkant-sági nyugdíj 0,3 százaléka”.

A törvény által biztosított évi 3,6 százalékos növelés nem tekinthető kevésnek: az idősök foglalkoztatása szempontjából példaértékűnek tartott finnországi nyugdíjreform ennél 1 százalékponttal ígér csak többet. Ennek ellenére korhatáron túl csak a nyugdíjasok elenyésző része igényelte a nyugdíját. A probléma az igénybevétel korhatárának meghatározásával van: a növeléshez szükséges 62 év a férfiakra csak 2000-től, a nőkre csak az átmeneti időszak legvégétől, 2008-tól érvényes. Ha tehát mindenki a fokozatosan emelkedő nyugdíjkorhatároknak megfelelően megy nyugdíjba, akkor is sokáig 2-3, a nők esetében 5-6 pótlólagos ledolgozott évre lett volna szükség az első 3,6 százalékos emeléshez.

Az előző részben láttuk azonban, hogy a népesség jelentős része számára elérhető volt az előrehozott nyugdíj, ők pedig nem az új, hanem a régi hivatalos korhatáron mennek nyugdíjba. Ez azt jelenti, hogy a 60 helyett 63 éves koruk végéig dolgozó férfiak számára a nyugdíjnövekedés effektív mértéke évi $3,6/3 = 1,2$ százalék, az 55 helyett 63 éves korig dolgozó nőknek pedig évi $3,6/8 = 0,45$ százalék. Amellett, hogy egyik esetben sem igazán jelentős a nyereség (bár a fenti relatív számok

későbbi nyugdíjazás mellett javulnak), jelentős, a nők kárára érvénysülő diszkrimináció figyelhető meg. Ennek tükrében nem meglepő az összes nyugdíjazott közül a korhatár felett bónusszal nyugdíjba vonultak kis aránya, illetve annak változása: a férfiak esetében ez az 1997-es 6,7 százalékról 2002-re 0,4 százalékra apadt, minden évben feleződő arányokkal, míg a nőknél az 1997-es 1,4 százalékos arány 1998-ban 0,5 százalékra zuhant, majd némi stagnálás után 2002-ben 0,1 százalék lett.

Elfogadva azt az indirekt következtetést, hogy a nyugdíjasok jelentős része munkapiaci nyomás elől menekül nyugdíjba, megállapítható, hogy 1997 és 2004 között a prémiumként ígért többlet nyugdíj nem volt elégséges készlet a nyugdíj igénybevételenek elhalasztására.

2004 óta a helyzet változott: minden, a nyugdíjkorhatár betöltése után ledolgozott hónap a nyugdíj 0,5 százalékos növekedését vonja maga után (feltéve, hogy megvan az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő), ami éves szinten 6% növelést jelent. Ez a prémium az időskori foglalkoztatással kapcsolatban igen agresszív politikát sejtet: nemcsak a növelés mértéke igen jelentős, hanem a növelés megítéléséhez elég közvetlenül a nyugdíjkorhatár után folytatólagosan munkában maradni, tehát hamarabb vehető igénybe, és kiegyenlített a nők és férfiak esélye is.

Bár ennek az intézkedésnek a hatásáról nem áll rendelkezésre semmiféle adat⁶⁶, a jogosultság módosításának iránya, és a kínált növelés mértéke alapján úgy gondoljuk, hogy az megfelelően célzott, és minden valószínűség szerint érezhető hatással lesz, legalább az érintett korcsoportok foglalkoztatására. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy ezt és az ehhez hasonló lehetőségeket egy esetleges átfogó, az idősök foglalkoztatásával foglalkozó programnak a jelenleginél jóval hangsúlyosabbá, a közvélemény számára nyilvánvalóbbá kell tennie.

A MUNKAVÁLLALÓI BÉRKÖLTSÉGEK CSÖKKENTÉSE

A munkavállalói bérköltségek a nyugdíjasok esetében jóval alacsonyabbak a népesség többi részéhez képest. Egy főállású foglalkoztatott bérét az adón kívül összességében 12,5 százalék munkavállalói bérköltség⁶⁷ terheli. A nyugdíjasok esetében mindenezek a költségek hiányoznak, ami relatív versenyelőnyt mindenképpen, és potenciálisan magasabb keresetet is jelent a nyugdíjasoknak. A munkáltatói bérköltségekről később szólnunk, ezek azonban összességében hasonlóak az összes foglalkoztatottra érvényes szabályokhoz.

A nyugdíj önmagában mindig is adómentes volt, de hosszú ideig beleszámított az adóalapba: ennek hatására a munkát vállaló nyugdíjas keresetének első forintja sok esetben magasabb adósávban adózott, mint nem nyugdíjas társáé: ez a hatás jelentősen visszafoghatja a munkavállalási kedvet. 2002-től a helyzet változott: a nyugdíj nem része az adóalapnak, így ez a különbség is megszűnt.

A nyugdíjas számára tehát ma jobban megéri munkát vállalni, mint a nem nyugdíjasok számára, ami feltétlenül kedvező a már nyugdíjasok potenciális foglalkoztatása szempontjából. Fel kell hívnunk a figyelmet ugyanakkor arra, hogy a nyugdíjas státushoz (és nem az idős korhoz) kötött kedvezmények hatása kedvezőtlen lehet a még nem nyugdíjasok nyugdíjigénylési döntése szempontjából. Ha ugyanis jellemzően nincs jelentős akadálya a korai nyugdíjba vonulásnak, akkor a nyugdíjhoz kötődő előnyök még azok számára is vonzóvá teszik a nyugdíjba vonulást, akik egyébként még nem tervezték azt. Mindez nem csorbítja a foglalkoztatási célok elérését, de potenciálisan nagy költséggel jár: korábban kezdődik a nyugdíj folyósítása, és a foglalkoztatás erősen dotált környezetben zajlik. Az, hogy ez a hatás mekkora, azt a rendelkezésre álló adatokból nem tudjuk eldönteni.

A FOKOZATOS NYUGDÍJBAVONULÁS SEGÍTÉSE: PRÉMIUM ÉVEK PROGRAM

A közigazgatás korszerűsítéséhez kapcsolódóan hirdette meg a Kormány 2004 végén a Prémium évek programot (2004. évi CXXII. törvény). A program a létszámleépítésekben állásukat elvesztő, nyugdíjhoz közel álló köztisztviselők és közalkalmazottak számára ad lehetőséget arra, hogy a nyugdíj eléréséig csökkentett jövedelem és munkavégzés mellett megtartsák munkaviszonyukat. A prog-

⁶⁶ A KSH gyorsjelentése szerint 1994 első negyedében az 55–59 évesek foglalkoztatási rátája 45,4 százalék volt (férfiak: 53,4, nők: 38,6), míg 2005 első negyedében 47,6 (férfiak: 55,8, nők: 40,7). Azt azonban, hogy ennek háttérben mi áll, az egyéni foglalkoztatási és nyugdíjazási adatok ismerete nélkül nem lehet megmondani.

⁶⁷ 8 százalék nyugdíjjárulék, 3 százalék egészségbiztosítási járulék, és 1,5 százalék munkavállalói tb-járulék.

ramba belépők legfeljebb három évig, határozott idejű szerződéssel, és legfeljebb heti 12 órás munkaviszonyban dolgozhatnak tovább korábbi munkáltatójuknál, de nem feltétlenül régi munkakörükben.

A program ösztönzési hatásában nagyon hasonlít az 1997-ben megszüntetett előnyugdíjhoz, annyiban, hogy a munkanélküliséghez képest lényegesen magasabb jövedelmet biztosít a nyugdíjbavonulást megelőző három évben. Összegét tekintve kevesebb, mint az előnyugdíj, mivel (amellett, hogy a munkáltató döntése szerint dolgoznia is kell), a munkavállaló nem 75–80, hanem 60 százalékát kapja a korábbi bérének. A jövedelem stabilitása szempontjából viszont kedvezőbb, mint az előnyugdíj, mivel nem előzi meg 180 napi munkanélküliség. A munkanélküli segély viszonylag alacsony felső korlátja mellett a Prémium évek program még a fizikai foglalkozású köztisztviselőknek is lényegesen előnyösebb, mint az a lehetőség, hogy felmondás után végkielégítést kapnak, és utána állást kell keresniük.

A munkáltató szempontjából is hasonló az ösztönzés: végkielégítés fizetése helyett központi forrásból tudja finanszírozni a feleslegesség vált munkaerő elbocsátását. Ennek fejében azt kell vállalnia, hogy fél évig korlátozza létszámát, a program kezdete előtt meglévő szintre. Ez azt jelenti, hogy a rész-munkaidős munkatársak három évig az engedélyezett létszámon felüli, központilag finanszírozott munkaerőforrást biztosítanak.

A program tehát eléri azt a deklarált célt, hogy méltányos kivonulást biztosít a hosszú ideje közszolgálatban dolgozóknak, és úgy is értékelhetjük, mint első lépést a rugalmas nyugdíjbavonulást, a rész-munkaidős foglalkoztatást ösztönző feltételrendszer kialakítása felé. Kétséges azonban, hogy mostani formájában a program mennyire tudja megőrizni az idősebb munkavállalók aktivitását, mivel nagy szabadságot ad a munkáltatóknak abban, hogy hány órában foglalkoztatják tovább a nyugdíjba készülő munkatársakat. Az is kérdéses, hogy igazságos-e a köztisztviselők ilyen nagy mértékű előnyhöz juttatása azokhoz képest, akik hasonlóan hosszú ideig dolgoztak a versenyszférában. Ezt enyhítheti az, hogy a 100 lépés program keretében a versenyszférára is kiterjesztik a programot – de nem szünteti meg az előnyt, mivel csak a létszámot bővítő, és szerkezetátalakítást végrehajtó vállalkozások dolgozóinak nyílik meg ez a lehetőség.

AZ IDŐSKORI MUNKANÉLKÜLISÉG HATÁSÁNAK MÉRSÉKLÉSE

Az, hogy szinte minden idős ember inaktív lesz, ha nyugdíjba megy, illetve, hogy a közhiedelem és a jogi szabályozás fokozottan védi a nyugdíj előtti embereket a munkahelyük elvesztésétől, egyaránt arra utal, hogy az idősök viszonylag kis sikerrel keresnek munkát. Bár a két jelenség ezt a feltevést nem bizonyítja, az idős emberek korábban említett jellemzői valószínűsítik: nagyon sok olyan eset lehetséges, amikor egy fiatalabb, esetleg képzetesebb, alakítható munkaerő vonzóbb, mint az idős. Az érme másik oldalán természetesen az áll, hogy van-e oka egyáltalán állást keresni egy idősebb embernek: ha a biztos alternatíva, amit a nyugdíj jelent, rendelkezésre áll, és az általa biztosított jövedelem relatíve kielégítő, akkor felesleges álláskereséssel bajlódni. Ha nem fessegetjük a nyugdíj-alternatíva tulajdonságait (erről később szólunk), akkor az álláskeresés költségeinek csökkentése értelmes gondolatnak tűnik. A kormány 2005 májusában folyamatosan meghirdetett 100 lépésű programja éppen ezt célozza:

„A jelenleg 9 hónapig legfeljebb havi bruttó 44 ezer forintot jelentő munkanélküli járadék helyett a támogatás az első 3 hónapban jobban fog igazodni a fizetéshez, és határa a minimálbér 120 százaléka emelkedik. A következő 6 hónapra járó ellátás összegét egységesen a minimálbér 60 százalékában fogják meghatározni. A legnehezebb munkaerő-piaci helyzetben lévők számára az ellátás további 3 hónappal lesz meghosszabbítható. Az 50 év felettieknek 6 hónappal, a nyugdíj előtt állóknak pedig 5 évvel.” Erre az időre a minimálbér 40 százaléka jár, tehát az ellátás a megszűnő nyugdíj előtt állók munkanélküli segélyéhez lesz hasonló.

Bár a vonatkozó jogszabály még nem készült el, a fenti közlés azt implicálja, hogy „nyugdíj előtt állónak” a hivatalos korhatárnál legfeljebb 5 évvel fiatalabbakat kell tekinteni. Az intézkedés a jelenlegi minimálbér mellett 22,8 ezer forintot jelent a nagyon hosszú távon munkanélkülieknek. Az intézkedéssel két probléma van.

A munkanélküli-ellátással kapcsolatban két álláspontot ismerünk: az egyik szerint a munkanélküliség nyomorult helyzet, amiben segíteni kell az embereknek, a másik szerint bár ez igaz, az ellátásnak a munkakeresést kell ösztönöznie, a segélyezés elkülönítendő feladat. A 100 lépés fenti javaslatának sajátsága az, hogy bár a szabályozás egészét a második, ösztönző irányba tolja el, az idősebb emberekre vonatkozó speciális része újabb segélyezési formaként használja a munkanélküli-ellátást.

Noha fontos lenne a juttatás feltételeinek részleteit ismerni ahhoz, hogy annak ösztönzésjellege értékelhető legyen (jelentési, együttműködési kötelezettség), erre jelenleg nincs mód. A tervezetből mindenesetre úgy tűnik, hogy valójában nem új támogatási formáról, hanem a korábbi előnyugdíj, illetve a nyugdíj előtt álló emberek munkanélküli segélyének életben tartásáról van szó. Annyi azonban bizonyos, hogy a felajánlott 34 ezer forintos összeg egyedülállók számára más jövedelem hiányában nem elegendő a megélhetésre, és együtt élő emberek esetében is igen szerény vigasz. A juttatás összege és az egyéb alternatívák ismeretében lesz különösen furcsa az 5 évre kiterjesztett jogosultság: a nők ennyivel a hivatalos nyugdíjkorhatár előtt már elmehetnek (és el is mennek) előrehozott nyugdíjba – így egyedül a férfiak és a kevés szolgálati idővel rendelkező nők számára vonzó a lehetőség. De az időskori aktivitás fokozása szempontjából vészjósló csak igazán a javaslat, hiszen üzenete az: „csak húzzák ki valahogy a nyugdíjig, azután majd ha megkapják, minden rendben lesz: nem kell többet dolgozniuk”.

A kiterjesztés szociális jellegét a miniszterelnök szóban is hangsúlyozta. A munkanélküli-segély tartós szociális szerepének gondolata a korábbi foglalkoztatáspolitikai gyakorlatával összhangban van, de a Lisszaboni célokkal nem, mert az idős emberek munkanélküliségének problémáját elnyomja, ahelyett, hogy megoldaná. Ezt továbbgondolva nem a juttatásra jogosultság meghosszabbítása, hanem a munkakeresés hatékonyabbá tétele lenne a megfelelő reakció, így a javaslat nem tűnik megfelelőnek.

A MUNKAADÓK ÖSZTÖNZÉSE AZ IDŐSEBB EMBEREK ALKALMAZÁSÁRA

EQUAL program

Az Európai Unió által kezdeményezett EQUAL program 2004. évi pályázata kiemelt témaként kezelte olyan munkahelyi gyakorlatok kialakítását és fejlesztését, amelyek az idősebb munkavállalók munkában maradását segítik.⁶⁸ A pályázatot 2004 szeptemberében hirdették meg, négy kiemelt területen, amelyből kettő vonatkozhat az idősebb munkavállalókra. Az első célja a munkaerőpiac szempontjából hátrányos helyzetű emberek munkaerőpiacra való belépésének vagy visszailleszkedésének segítése (a képzés, a foglalkoztatás és a szociális ellátás eszköztárának együttes alkalmazásával), a második az egész életen át tartó tanulás és a befogadó munkahelyi gyakorlatok támogatása, ezek az álláshoz jutást és a munkában maradást segítik. Az első terület célcsoportja az inaktív vagy munkanélküli roma népesség, a második területé a megváltozott munkaképességű emberek, az alacsony képzettségűek, a hanyatló ágazatokban foglalkoztatottak, és az idősebb munkavállalók. Ezen a két területen 16-16 projekt indult be, mindegyik 250 ezer euró alatti költségvetéssel. A magyarországi pályázatok száma és költségvetése is relatíve alacsony: Szlovákia például a második körben 101 projektet indított, ebből 47 volt 250 ezer euró alatti, a többi ennél nagyobb költségvetésű. A támogatott projektek konkrét céljairól és a kedvezményezettekről jelenleg nem érhető el összesített kimutatás.

Bérköltségek

A munkavállalói bérköltségek változása a munkavállaló szempontjából olyan, mintha a bére változna. A bérköltségek csökkenésének hatására nőhet a kézhez kapott bér, ezáltal elvileg a munkavégzésnek az inaktivitással szembeni vonzereje, a munkavállalás valószínűsége is nő. A bérköltségeknek a foglalkoztatásra gyakorolt hatása azonban a munkavállalók és a keresleti oldal viselkedése nyomán alakul ki.

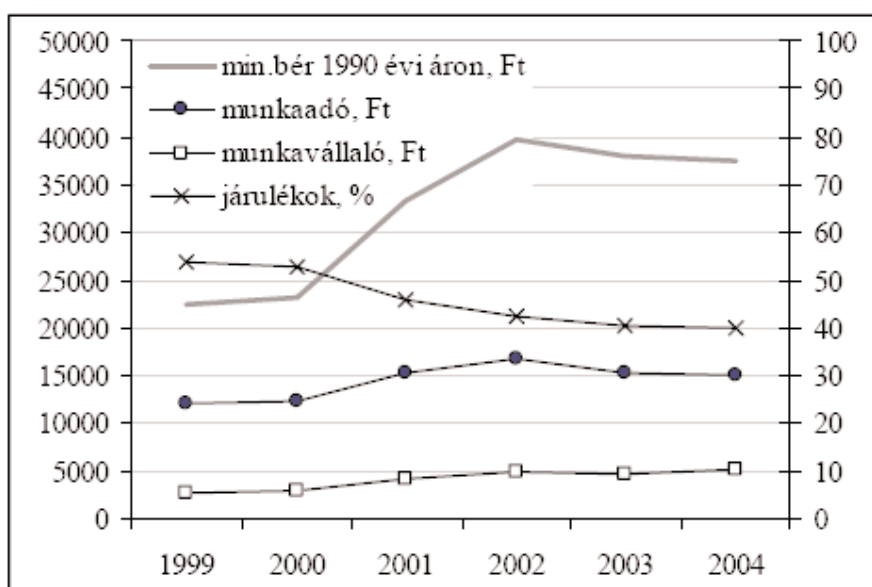
A bérköltségek munkaerő-keresletet érintő hatására a vállalatok munkaerő-keresletének berrugalmassága alapján következtethetünk. Kertesi és Köllő (2002) 1992 és 1999 közötti időszakra, háromféle (szakképzetlen, fiatal képzett és idős képzett) munkaerőt megkülönböztető modellel végzett becsléseket. A versenyszféra közepes és nagyobb vállalataira vonatkozó eredményeik szerint inkább nőtt a kereslet berrugalmassága. Az évtized második felében a szakképzetlen munkaerő iránti kereslet reagál a legjobban a bérek változására: (–1 és –1,8 között van a rugalmasság becsült értéke), az idősebb képzett, és különösen a fiatal és képzett munkaerő kereslete pedig kevésbé (–0,5 és –1 közötti értékek).

⁶⁸ Az EQUAL programban először 2001-ben lehetett pályázni, abban az évben a roma kisebbség beilleszkedésének segítése volt a fő cél. Öt nyertes pályázati társulás összesen 300 ember képzését és foglalkoztatását segítő projektet indított. Ezek tapasztalatairól nem találtunk összegző értékelést.

Az idősebb munkavállalók tehát nem kizárólag képzetlenségük miatt, hanem életkoruk miatt is nagyobb valószínűséggel kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy emelkedő bérek esetén először tőlük válnak meg a munkáltatók. Általánosságban pedig a bérrugalmasságokról készült kutatások azt jelzik, hogy az adópolitika változása inkább a munkaerőpiac keresleti oldalán, és kevésbé a kínálati oldal által befolyásolhatja a gazdasági aktivitást. Galasi (2002) becslése szerint a bérek emelkedése nem befolyásolja, vagy csökkenti a munkakínálatot – megjegyzendő ugyanakkor, hogy a becslések a ledolgozni kívánt órákra vonatkoztak, és nem a munkapiacra való belépésre. Az utóbbi döntésről nem készült empirikus vizsgálat.

A munkabéreket terhelő járulékok jelentősen csökkentek 2000 és 2003 között. Az iskolázatlan munkaerő foglalkoztatását azonban ez nem segíthette, mivel a minimálbér ugyanebben az időszakban jelentősen megnőtt. Reálértékben a minimálbér után fizetendő munkaadói járulékok összege 2004-ben 22 százalékkal magasabb, mint 2000-ben volt.

12.6. ÁBRA
A MINIMÁLBÉR, AZ EZUTÁN FIZETENDŐ JÁRULÉKOK 1999. ÉVI ÁRON
ÉS A MUNKAADÓJÁRULÉK-KULCS



Megjegyzés: A munkaadójárulékkulcsban a társadalmi szolidaritási (3%) és a szakképzési (1,5%) hozzájárulás és az egészségügyi hozzájárulás minimálbérré vetített mértéke (6,5%) szerepel (zárójelben a 2004. évi kulcsok).

A járulékok általános csökkentése nem ad különös ösztönzést az idősök foglalkoztatására, hiszen minden munkavállalóra vonatkozik. A minimálbér emelésével együtt végrehajtott csökkentés pedig, mint láttuk, inkább nehezíti az alacsonyabb iskolázottságú idős munkavállalók foglalkoztatását. Csekély mértékű ösztönzést jelent az az intézkedés, hogy 2004-től a tételes egészségügyi hozzájárulás 50 százalékát nem kell az idősök után megfizetni. A csökkentés mértéke azonban nem kompenzálja a minimálbér emelését (a 2000 évihez képest így az idősök esetén a minimálbér kifizetése reálértékben 22 helyett 12 százalékkal kerül többbe a munkáltatóknak).

Az idős munkavállalók munkáltatóijárulékkedvezménye

A korábbi gyakorlattól eltérően 2004-től az idősebb emberekre más járulékszabályozás vonatkozik. A 2004. évi CXXIII. törvény rendelkezése alapján az 50 év feletti munkanélküliek foglalkoztatása esetén a munkaadót terhelő egészség- és nyugdíjbiztosítási járuléknak, munkaadói járuléknak, valamint egészségügyi hozzájárulásnak megfelelő támogatás legalább 50 százaléka nyújtható legfeljebb egy éves időtartamra a Munkaügyi Központ elbírálása alapján. A támogatás célszerű, hiszen az idősök alacsonyabb foglalkoztatásának feltehetőleg kisebb termelékenységük az oka, az intézkedés pedig csökkenti a bérköltséget. Nem világos azonban, hogy a támogatás igénylésére rótt adminisztratív terhek mennyire fogják vissza annak igénybevételét. Az sem nyilvánvaló, hogy miért csak egy évre jár a támogatás. Ez két esetben lehet megfelelő eljárás. Egyrészt, ha az idősebb munkavállaló a munkához

szükséges tudással korábban nem rendelkezett, és az egy év alatt megszerezhető. Másrészt, ha a munkaadó és a munkavállaló között információs aszimmetria áll fenn, és a foglalkoztatott értékei nem világosak a munkaadó számára, de így csökken a próbaidő költsége. Ha azonban például lassan vagy sehogyan sem megszerezhető képesség az akadály, akkor csak a tartós támogatás lehet jó.

KÉPZÉS FELNŐTT-, AZON BELÜL IDŐS KORBAN

A kormányzati kommunikációban erős hangsúlyt kap a felnőttképzés fontossága. A képzésben részt vevő felnőttek aránya 2004-ben is relatíve alacsony, de jelentősen megnőtt 2000 és 2004 között. Az életkor előrehaladtával gyorsan csökken a képzésben részt vevők aránya, de ez is javult valamelyest, azzal, hogy az ötven felettiek részvétele gyorsabban nőtt, mint a fiatalabbaké (lásd 12.3. táblázat).

12.3. TÁBLÁZAT
FELNŐTTKÉPZÉSBEN RÉSZT VEVŐK ARÁNYA KORCSOPORTONKÉNT 2000 ÉS 2004 ÉVBEN (%)

	25–40	40–44	45–49	50–54	55–59	60–64
Képzésben részt vevők, 2000 (éves átlag)						
Férfi	4,1	1,5	1,2	0,8	0,4	0,1
Nő	6,0	2,6	2,0	0,9	0,3	0,1
Képzésben részt vevők maximális aránya az év folyamán, 2000						
Férfi	4,5	1,9	1,3	1,0	0,5	0,2
Nő	6,5	3,1	2,3	1,0	0,4	0,1
Képzésben részt vevők, 2004 (éves átlag)						
Férfi	6,2	2,7	2,0	1,9	1,0	0,7
Nő	8,9	4,7	2,9	2,1	0,9	0,5
Képzésben részt vevők maximális aránya az év folyamán, 2004						
férfi	7,2	3,5	2,4	2,1	1,2	0,8
Nő	10,0	6,0	3,3	2,5	1,1	0,7

Forrás: KSH Munkaerő-felmérés. A 25 éves és idősebb népességre vonatkozik.

A képzésben részt vevők elhelyezkedési esélyeinek alakulásáról a közelmúltban nem készült elemzés. Egy 1997-ben, az átképzésben részt vevő munkanélküli emberekre vonatkozó felmérés azt jelezte, hogy az átképzettek negyede-fele dolgozott a képzés utáni hónapokban (Galasi és szerzőtársai, 1999). Későbbi követéses vizsgálatok ennél magasabb foglalkoztatási arányt mutattak, ezek azonban összetételhatások kiszűrése nélküli eredmények.

A felnőttképzés támogatására kortól függetlenül igénybe vehető, 2003-ban bevezetett szja-kedvezmény igénybevételeéről és hatásáról szintén nem készült vizsgálat. Az azonban enélkül is elmondható, hogy az alacsonyabb iskolázottságú, és ezért jellemzően az alacsony adósávban adózó, vagy egyáltalán nem adózó idősebb munkavállalók számára ez a kedvezmény nem ad ösztönzést.

A RÉSZMUNKADŐS FOGLALKOZTATÁS FELTÉTELEINEK JAVÍTÁSA

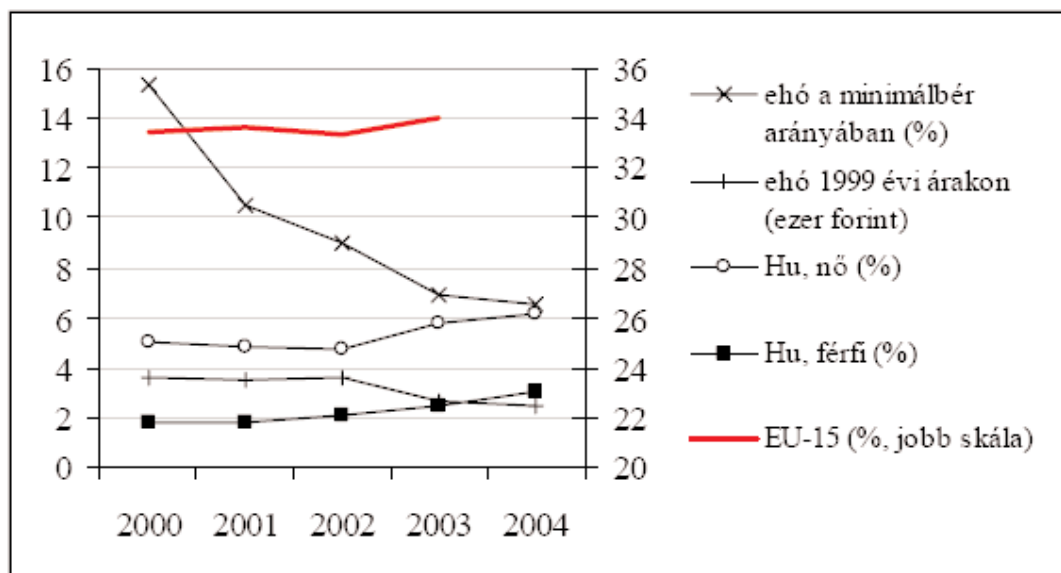
Jelenleg a részmunkaidős állások kínálata nagyon alacsony Magyarországon: a nők 6 százaléka, a férfiak 3 százaléka dolgozik részmunkaidőben (az Európai Unió 15 régi tagállamában a megfelelő arányok 2003-ban: 34 és 6 százalék). A vonatkozó szakirodalom szerint ez az idős munkavállalási kedvének egyik korlátja lehet, a szabadidő ugyanis az életkor és a romló egészségi állapot miatt is felértékelődik. Ezt erősíti a várható keresetek és a szabadidő felértékelődése közötti összefüggés. A munkaerőpiac (például a foglalkoztatás fix költségeiből vagy a munkaszervezési szokásokból adódó) rugalmatlansága ugyanis csökkenti a részmunkaidős állásban kereshető béreket, ami korlátozza a több szabadidőt igénylő idősebb munkavállalók választási lehetőségeit. A munkaidő rugalmas megválasztásának fontosságát az idősök önfoglalkoztatásra vonatkozó döntését felmérő vizsgálatok is megerősítik. Az idősebb korosztályokban szignifikánsan magasabb az önfoglalkoztatók száma, részben azért, mert az önfoglalkoztatók jellemzően később mennek nyugdíjba, részben azért, mert az alkalmazottak egy része idősebb korban önálló vállalkozásba kezd.

A nyugdíjasok gazdasági aktivitásáról Scharle (2001) számol be. A MEF 1998. 1. negyedéves adatait használva többváltozós modellben vizsgálta a nyugdíjasok gazdasági aktivitását. Eredményei szerint a fiatalabb és képzettebb (öregségi vagy rokkant-) nyugdíjasok nagyobb valószínűséggel dolgoznak, vagy keresnek munkát. A gazdaságilag aktív nyugdíjasok között pedig az idősebbek és a képzettebbek jellemzően vállalkozóként (és nem alkalmazottként) dolgoznak. A magas helyi munkanélküliség csökkenti a fizetett alkalmazás valószínűségét, és növeli az önfoglalkoztatását.⁶⁹

A részmunkaidős foglalkoztatás egyik korlátját jelentik azok az adók és járulékok, amelyeket nem a bérrel arányosan, hanem fix összegben, minden munkavállalóra kell fizetni. Ezek ugyanis megnövelik a részmunkaidős foglalkoztatás relatív költségét. A magyarországi rendszerben a fix összegű egészségügyi hozzájárulás, illetve a járulékfizetés felső határa is olyan elemei az adó- és járulérendszernek, amelyek korlátozhatják a változatosabb állás kínálat kialakulását.

A fix összegű egészségügyi hozzájárulás jelentősége már 2001-ben, az első minimálbér-emeléssel elkezdett csökkenni, reálértékben azonban csak 2003-ban csökkent először jelentősen, a meghirdetett célnak megfelelően. Ennek hatásáról nem készült részletes vizsgálat, így nem egyértelmű, hogy a részmunkaidős foglalkoztatás megfigyelt növekedése ennek tulajdonítható-e (lásd 12.7. ábra).

12.7. ÁBRA
A RÉSZMUNKAIIDŐBEN DOLGOZÓK ARÁNYA MAGYARORSZÁGON ÉS AZ EU-BAN



Forrás: Eurostat on-line adatbázis.

További eszközt jelent a részmunkaidős foglalkoztatás ösztönzésére a Prémium évek program. Amint azt már említettük, a közszféra esetében bizonytalan, hogy a program milyen foglalkoztatási hatással jár, mivel elsősorban a munkavállalók jövedelmének stabilitását biztosítja, és nagy mozgásteret ad a munkáltatóknak a munkaidő és a munkakör meghatározásában. A program versenyszférára kiterjesztett változatában a részmunkaidőben foglalkoztatott dolgozó járulékbefizetését egészíti ki a költségvetés a teljes munkaidős keresetnek megfelelő szintig, annak érdekében, hogy a dolgozó későbbi nyugdíja ne csökkenjen a rövidebb munkaidő miatt. Ez komoly ösztönzést jelent a részmunkaidő vállalására, de egyúttal lehetőséget teremt a járulékfizetés elkerülésére is. A munkáltató ugyanis megegyezhet dolgozójával, hogy részmunkaidősként jelenti be, de teljes munkaidőben dolgozik, és fizetésének egy részét be nem jelentett módon kapja készhez. Ennek veszélyét csökkenteni lehet azzal, ha a támogatás feltétele, hogy a munkáltató makulátlan munkaügyi előélettel rendelkezzen.

⁶⁹ A korábbi munkanélküliség tapasztalata ugyanakkor éppen fordítva hat: aki már volt munkanélküli, az inkább alkalmazottként dolgozik (ha dolgozik). Ez arra utal, hogy azok, akik hosszabb-rövidebb munkanélküliség után szereztek jogszolgáltatást nyugdíjra, vagy rokkantnyugdíjra, azok jellemzően nem válnak később kényszervállalkozóvá.

A VÁLTOZÁS SZÜKSÉGESSÉGÉNEK KORMÁNYZATI KOMMUNIKÁCIÓJA

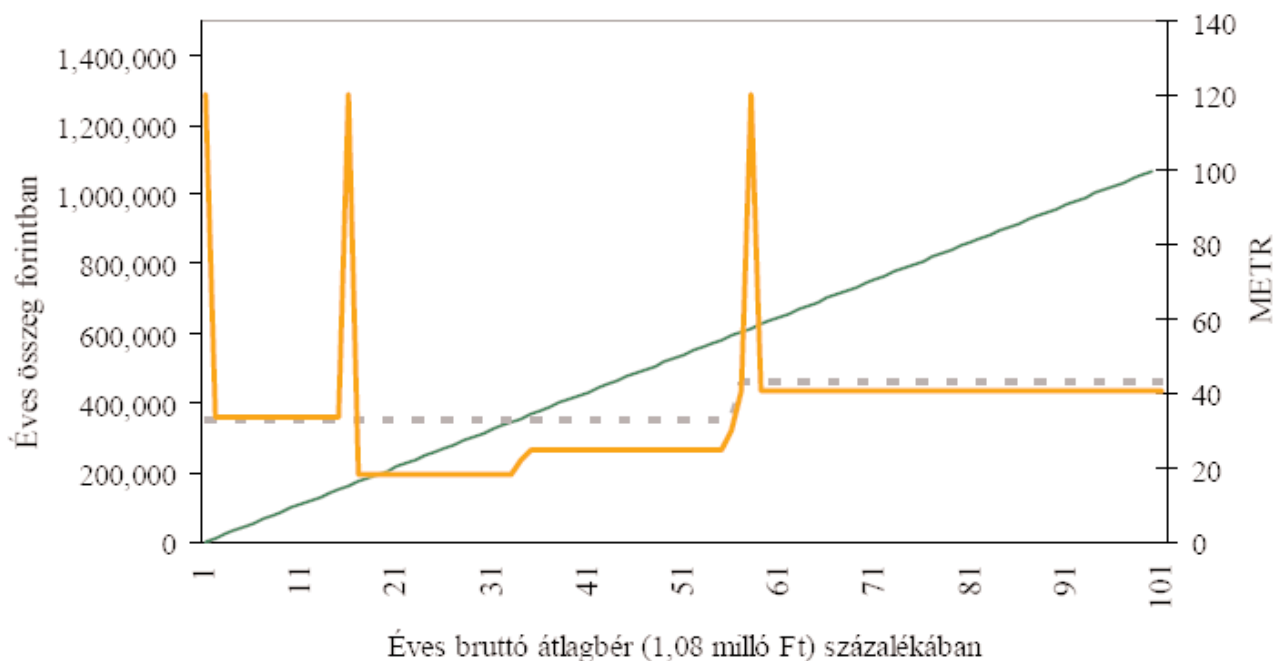
Az időskori munkavégzést a kormány nem tűzte látványosan zászlajára. Az egyetlen átfogó intézkedéscsomag a Kormányzati Idősügyi Nemzeti Cselekvési Program (KINCS, lásd lejjebb), amely többek között az idősebb emberek fokozatos aktivizálását célozza. Ezzel együtt sem a KINCS, sem más program nem indított olyan kommunikációs kampányt, amely azt tudatosítaná az emberekben, hogy az idősebb emberek munkavégzése kedvező, elvárható, vagy természetes volna. Ezzel ellentétes üzenet azonban – igaz, nem koncentráltan vagy nyílt formában – érkezik a kormányzattól (példa erre a munkanélküli-ellátás kiterjesztése a nyugdíj előtt állók esetében 5 évre, vagy részben a 13. havi nyugdíj). Ha az idős emberek aktivitását valóban fontosnak tartja a kormányzat, akkor a jelenleginél jóval határozottabban kell képviselnie az öngondoskodás fontosságát.

A SZOCIÁLIS ELLÁTÓ RENDSZER REFORMJA

A rokkantnyugdíj szabályozásában, mint már láttuk, nem történt érdemi változás az 1997-es szigorítási kísérlet óta. A szociális ellátórendszer más elemeiben sem történt olyan változás, ami csökkentette volna a munkavállalás ellen szóló hatásokat. Ezek a hatások pedig az alacsony iskolázottságúak esetében igen erősek.

A nettó jövedelmet a kereset, az adók, a járulékok és a szociális juttatások együtt alakítják ki, és az egyén ennek alapján dönt arról, hogy munkába áll, vagy sem. Ezt a döntési horizontot lehet az OECD METR számításaival vizsgálni: a 2002. évi helyzetet mutatja a 12.8. ábra.

12.8. ÁBRA
MARGINÁLIS EFFEKTÍV HATÁRADÓKULCSOK (METR) 2002-BEN,



A METR azt jelzi, hogy a munkával szerzett jövedelem növekedésével miként változik a megkerekített bérből (vagy amiatt) elvesző rész.⁷⁰ A 100 százalék feletti METR tehát azt jelzi, hogy a munkába álló egyén keresetének utolsó forintját mind elveszti, vagy az adózás miatt, vagy azért, mert elveszíti jogosultságát a szociális támogatásra. A fenti ábrában három ponton láthatunk a munkavállalást akadályozó magas effektív adókulcsokat: az elsőt a munkanélküli-segély elvesztése, a másodikat a rendszeres szociális segély elvesztése, a harmadikat a lakhatási támogatás elvesztése okozza.

⁷⁰ $METR = 1 - (\text{nettó jövedelem változása}) / (\text{bruttó jövedelem változása})$, ahol a jövedelem tartalmazza a szociális támogatásokat is.

Egyéb potenciális beavatkozási lehetőségek, nem érintett témák

Mint azt újra és újra hangsúlyozzuk, az idős emberek foglalkoztatása összetett, az intézményrendszer és a szabályozók, valamint számos ellentétes érdek által befolyásolt terület. A fentiekben azokat a kérdéseket érintettük csupán, amelyet a Lisszaboni Program közvetlenül felvetett. Annak érdekében azonban, hogy a témával kapcsolatban teljes képet mutathassunk be, az alábbiakban több, korábban nem érintett, az idősebb emberek foglalkoztatását azonban közvetlenül érintő területet tekintünk át.

A MUNKAVÁLLALÁS JOGSZABÁLYI KÖRNYEZETE

A munkavállalás egyéni döntés ugyan, a meghozott döntés környezetét azonban ösztönzők mellett szabályok alakítják. A társadalombiztosítási nyugdíjról szóló 1997. törvény mellett a legfontosabb vonatkozó jogszabály a Munka törvénykönyve (1992. évi XXII. törvény), amely a munkaviszony létesítésének és megszüntetésének, valamint a fenntartása alatt adódó ügyek kezelésének módját szabályozza részletekbe menően. A Munka törvénykönyve a nyugdíjas és a nyugdíj előtt álló emberekre vonatkozóan tartalmaz kitételeket: az előbbieket foglalkoztatásának megszüntetését könnyíti, az utóbbiak munkaviszonyának megszüntetését nehezíti.

Minden munkavállalót megilleti az a jog, hogy munkaviszonyát csak indoklással, vagy (bizonyos esetekben) különleges indokkal lehessen megszüntetni. Ez a jog közvetlenül nem garantálja, hogy a munkaadó nem lesz képes a számára kényelmetlen munkavállalótól megszabadulni, de fontos vitalap és végső soron eszköz lehet kártérítés kikényszerítésére egy munkaügyi perben. A nyugdíjasok (ideértve minden nyugellátásban részesülőt, kivéve a rokkantnyugdíjast), vagy a hivatalos nyugdíjkorhatárt betöltöttek azonban más elbírálásban részesülnek: esetükben az elbocsátást nem kell indokolni. Ez a bánásmód az érintetteket egyértelmű versenyhátrányba hozza: a munkaerő leépítésekor ezek az emberek lesznek az elsők, akiket elbocsátanak. Az egyszerű elbocsátás lehetőségének hatása egyrészt az, hogy az idősebb emberek kizárólag akkor maradnak a munkahelyükön, ha tudásuk, felkészültségük ezt feltétlenül indokolja. Másrészt a könnyebb elbocsáthatóság előnyt jelenthet, mivel a munkáltatók számára kisebb kockázattal jár nyugdíjast felvenni. A jogszabály célja persze feltehetőleg éppen ez: segíteni a munkaerő cserélődését azáltal, hogy az időseket nehézségek nélkül lehet fiatalokra cserélni – részben ez a motiváció áll a különféle korai nyugdíjazási lehetőségek hátterében. A jogszabály üzenete: „Aki nyugdíjas, vagy nyugdíjra jogosult, az ne akarjon feltétlenül dolgozni: örüljön, hogy munka nélkül pénzhez jut, és adja át helyét a fiataloknak”.

A Munka törvénykönyvének a nyugdíjas emberekkel szembeni hátrányos megkülönböztetésével éppen ellentétes az a védelem, amit az idősebb emberek a nyugdíj-jogosultságuk megszerzése előtti 5 évben élveznek: őket csak rendkívül indokolt esetben lehet elbocsátani. Ez a szabályozás készpénznek veszi azt, hogy az átlagos idősebb ember termelékenységéje nem kielégítő, ezért a munkaadó erős szabályozás híján elbocsátaná, illetve, hogy az idősebb embereknek igen kis esélyük van arra, hogy munkanélkülivé válva állást találjanak. A feltételezések jogosak: tudjuk, hogy az átlagos idősebb emberek számos olyan tulajdonsággal nem rendelkeznek, ami az utóbbi időben felértékelődött. Tudásuk jelentős részben szakma-, vagy cégspecifikus, és nyugdíjazásuk sok esetben hosszú munkae�izód végét jelenti.

Összességében két, a jelenlegi helyzethez illeszkedő szabályozás vonatkozik az idősekre: a nyugdíj megszerzéséig őrzi őket a munka elvesztésétől, azután pedig igen könnyűvé teszi azt. Akkor azonban, ha a rendszer átalakulásnak indul, változtatni kell a helyzeten és a kezelni kell konkrét problémákat: az idősebb emberek esetleges munkanélküliségét, illetve a fiatalokat érintő kiszorítási hatást.

A KERESLETI OLDAL ÉS A KISZORÍTÁSI HATÁS

Az időskori munkakínálat emelését célként kitűzve nem szabad elfeledkezni arról, hogy a kínálathoz megfelelő keresletnek is kapcsolódni kell. Azt sejtjük (bár a kialakult szélsőséges egyensúlyi helyzet miatt nem tudjuk biztosan), hogy a jelen keretek között az idősek munkája iránti kereslet csekély. Fel kell azonban készülni egy olyan helyzetre, amelyben az idősek a korábbinál jóval nagyobb arányban jelennek meg a munkapiacra – a korábban áttekintett intézkedéseknek éppen ez a céljuk. Ez a helyzet azonban nem feltétlenül jelenti azt, hogy mindez egy az egyben növeli a foglalkoztatást.

Az első lehetőség az, hogy az elégtelen kereslet miatt az idősek igen kis számban találnak csak munkát – ez ellen az alkalmazásukat segítő (átmeneti) kedvezmények, jogszabályok, valamint olyan

vállalkozások támogatása tehet, amelyek kimondottan az idősök adottságait felhasználó tevékenységet folytatnak. A második lehetőség azonban az, hogy az idősök számos kedvezmény védelmében és kényszer nyomására olyan állásokat foglalnak el (olyan helyeken maradnak) tömegesen, amelyeket bármely korosztály, például pályakezdők is betölthetnének. A bérköltségekről szóló részben már szoltunk a különböző típusú munkavállalók közötti helyettesíthetőségről. Ott ugyan a fiatalok és az idősök közötti helyettesíthetőségnek az idősökre nézve hátrányos oldalát emeltük ki, a jelenség azonban szimmetrikus: ha egy adott képességekkel rendelkező idős munkavállaló versenyelőnybe kerül egy fiatalabbal szemben, akkor könnyen előfordulhat, hogy a fiatalot cserélik időseire. Ez a megoldott problémák helyébe újakat generál.

A kizorítás gondolata nem új: mind a félelem, mind a megoldás irányába mutató javaslat megjelenik a kormányzat munkáját bemutató dokumentumokban. A Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv mellékletében a szociális partnerek véleménye között olvashatjuk:

„A munkáltatói érdekeltség megteremtése érdekében a munkavállalói szervezetek egy része csökkenteni javasolja az 50–55 év felettiek adó- és járulékterheit. Mások fontosabbnak tartják a fiatal pályakezdők első munkahelyre kerülésének támogatását a munkaadók részére kedvezmények biztosításával, mint az idősebb népesség aktivitásának növelését. Szerintük a magyar lakosság rossz egészségi mutatói és alacsonyabb várható élettartama miatt sem indokolt és aktuális kérdés az idősebb korosztály munkában tartása.”

Ezzel párhuzamosan az akcióterv javasolja a demográfiai változásokból fakadó, a korábbiaktól eltérő helyzet kihasználását. Ennek lényege, hogy akár az idősebb munkaerő, akár a potenciálisan munka nélkül maradó fiatalok egy részét az a szociális és egészségügyi szolgáltató szektor szívja fel, amely az idősök fokozott aktivitását támogatja. Akármilyen megoldás is születik, megfelelő nettó nyereség eléréséhez az idősök foglalkoztatását nem csak önmagában kell vizsgálni, hanem az egész gazdaság egyensúlyára gyakorolt hatásával együtt.

„ÉRJE MEG DOLGOZNI” – ANYAGI MOTIVÁCIÓK A NYUGDÍJBA VONULÁS MÖGÖTT

A kormány legújabb, 100 lépésből álló programjának foglalkoztatáspolitikai része nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a munkavégzés vonzó legyen, „érje meg dolgozni” (az EU-dokumentumokban: „make work pay”). Az idősebb emberek speciális helyzetében ennek a feltételnek úgy kell teljesülnie, hogy az átlagnál képzetlenebb, egészségileg sebezhetőbb emberek ne kerüljenek létbizonytalanságba. Ezzel együtt nem tagadható az sem, hogy ha a nyugdíjas inaktív és a nem nyugdíjas aktív állapot között nincs számottevő jövedelmi különbség, akkor nehéz meggyőzni az embereket arról, hogy ne menjenek nyugdíjba és ne hagyják ott a munkapiacot.

E kérdés megválaszolására használhatnánk a nyugdíjszabályokat, kiszámolva a helyettesítési rátát, ez azonban két szempontból sem tökéletes megoldás. Egyrészt a szabályok sokrétűsége miatt nem egyszerű a „tipikus” eset előállítása – a különböző emberek nagyon különféle feltételek mellett mennek nyugdíjba. Másrészt, és ez a nagyobb probléma, ebből nem követhető az emberek és családjuk esetleges alkalmazkodó magatartása. Egy, a rendelkezésre álló anyagi forrásokat befolyásoló döntés meghozatalánál igen fontos tudni azt, hogy az érintettek egzisztenciáját alapjaiban rendíti meg, vagy csak kényelmetlenséget okoz.

A jövedelmek nyugdíjazás során megfigyelhető változásáról a jelen beszámoló egyik szerzőjének nemrégiben lezárult kutatása (Cseres-Gergely, 2005) ad számot egyéni adatok használatával. A vizsgálat célja a korengedményes nyugdíj előtti nyugdíjazások motivációinak, azon belül az anyagi források hatásának feltárása. Az írás több mint 100, az 1990-es évek során megfigyelt nyugdíjazás adatainak felhasználásával vizsgálta meg a személyes jövedelmek, a partner jövedelmének, valamint a háztartás egésze jövedelmének és kiadásának változását. A változást nyers adatokon, valamint olyan konstruált adatokon is látjuk, ahol a veszteséget egy elképzelt helyzethez képest mérjük: ahhoz a jövedelemhez, amit az adott személy realizálhatott volna akkor, ha nem megy nyugdíjba (és nem lesz inaktív).

Az egyéni jövedelmek nagyságát és szerkezetét vizsgálva két fő következtetés vonható le. Az egyik az, hogy a tipikus családban élő nyugdíjazott nettó jövedelmének mintegy negyedét veszíti el az átmenet során azért, hogy korábbi keresetét elveszíti, amit részben a nyugdíj, részben pedig az ellensúlyoz, hogy a nyugdíj adómentes. Az egyéni jövedelmek változását szinte kizárólag az előbbi két jövedelemforrás alakítja: egyéb jövedelemforrás, eseti munkavégzés jele nem mutatkozik. A változás

a partner keresetére sem gyakorol hatást: jövedelmének szintje és szerkezete is ugyanakkora partnere nyugdíjazása után, mint előtte volt. Ennek megfelelően (és mivel jellemzően a személyhez nem kötődő – például mezőgazdasági – jövedelmek sem változnak) az egy főre jutó háztartási jövedelem még kevesebbel, mintegy 13 százalékkal csökken átlagosan. Egy idő után persze mindkét partner nyugdíjba megy, így a veszteség ennek átlagosan kétszerese, így egyéni szinten mindketten realizálják a teljes veszteséget. A férfi és a női nyugdíjkorhatárban még fennálló különbség azonban nem olyan nagy, hogy ellensúlyozza a partnerek között fennálló korkülönbséget, így a veszteség időben eloszlik, lehetőséget adva a passzív, a fogyasztás lassú visszafogásával megvalósított alkalmazkodásra. Ez rámutat ugyanakkor arra is, hogy az egyedül élők jelentősen rosszabbul járhatnak a családosoKNál.

A Lisszaboni Program célkitűzései között szerepel a nem regisztrált foglalkoztatás visszaszorítása is – a jelentés egy későbbi fejezete foglalkozik is ezzel a kérdéssel. Annyiban kell mégis megemlítenünk itt is, hogy a korai nyugdíjazással kapcsolatban gyakran megfogalmazódik az a vélelem, hogy a regisztrált gazdaságon kívüli munkavégzéshez biztosít „háttér”. Ha ez a vélelem igaz, akkor a fenti jövedelemváltozások nem festenek valós képet a nyugdíjazás hatásáról. Ennek ellenőrzésére szolgált a háztartások kiadási szerkezetének és volumenének követése. Mind a kiadások nagyságának alakulása (csökkenése), mind a fogyasztási arányok alakulása (az otthoni kiadások növekedése, a munkához kötődő kiadások csökkenése) megerősíti a jövedelmek alapján alkotott képet: a jövedelem nem marad a régi szinten, egyértelműen veszteségről beszélhetünk, ha nem is nagyról. Levonható tehát a következtetés, hogy bár a nyugdíjba vonulás jelenlegi szabályai mellett, beleértve a nyugdíj elérhetőségét és összegét is, nem éri meg nyugdíjba vonulás helyett dolgozni, a korán nyugdíjba vonulók célja minden valószínűség szerint nem a be nem jelentett gazdaságban való részvétel megkönnyítése.

A NYUGDÍJKORHATÁR EMELÉSE

Magyarországon 1997-ig állami, felosztó-kiróVó rendszerű nyugdíjrendszer működött, amelynek keretében a nők a főszabály szerint 55 éves korban, a férfiak 60 éves korban igényelheték nyugdíjazásukat.⁷¹ Az 1997. évi (egyébként a nyugdíjrendszer egyéb vonatkozásairól is szóló) LXXXI. törvénnyel ez a rend változott meg úgy, hogy 2008-ig a férfiakra és a nőkre vonatkozó nyugdíjkorhatár is fokozatosan 62 évre emelkedik. Az előbbiek esetében 2001-ben már elérte, az utóbbiaknál csak az időszak végén fogja a korhatár a kitűzött értéket elérni.

Noha a döntés háttérében elsősorban a nyugdíjrendszer (demográfiai változásokkal indokolt) megreformálása áll, a meghozott intézkedések közelebb vihetnek ahhoz a foglalkoztatási sinthez, amit a Lisszaboni Program sugall: ez indokolja azt is, hogy annak egyik legfontosabb célkitűzése a nyugdíjba vonulási átlagéletkor emelése. Bár a program az effektív nyugdíjkorhatár emelésének eszközeként elsősorban a korai nyugdíjazás visszaszorítását javasolja, figyelembe kell venni, hogy az EU15-ök legtöbbjében a nyugdíjkorhatár a magyarországinál magasabb, jellemzően 65 év. Adódik tehát a kérdés, hogy nem szükséges-e a nyugdíjkorhatár további emelése.

A korai nyugdíjazásról szóló részben láttuk, hogy a korhatár emelését nem követte a nyugdíjba menők átlagos életkorának emelkedése: az előrehozott nyugdíjazás lehetősége által az a korábbi korhatáron stagnál. Mivel az előrehozás alapja a szolgálati idő, a korhatár emelésének elsődleges hatása az volt, hogy megváltozott a potenciálisan korábban és később nyugdíjba menők csoportjának az összetétele. Korábban az előnyugdíj a hosszú távon munkanélküli embereknek kínálta (az akkori korhatárhoz képest) a korai nyugdíjazás lehetőségét, az új rendszerben éppen a rendezetlenebb munkatörténettel rendelkezők mehetnek később nyugdíjba. Az ő arányuk azonban utólagosan olyan csekélynek mutatkozik (az igazán „problematikus” emberek már régen nyugdíjasok), hogy nem befolyásolják az eredményt.

Az, hogy egy korhatáremelés pozitív hatással van-e a foglalkoztatásra, több tényezőtől függ. Az első feltétel az, hogy valóban megtörténjen a korhatár emelése. Ez a triviálisnak tűnő kikötés az 1997-es korhatáremeléssel kapcsolatos tapasztalatokat tekintve komolyan megszívlelendő. A második feltétel, hogy a nyugdíjtól elzárt emberek számára ne legyenek tömegesen hozzáférhetőek olyan megélhetési források, amelyek a munkavállalás alternatívái lehetnek: ilyenek jellemzően a különféle segélyek.

⁷¹ Ez alól kivételt képzett néhány szakma (például a bányász, a művész, a fegyveres testület tagja), de ezek a kivételek nem befolyásolták lényegesen azt, hogy a nyugdíjba vonulás milyen rendben zajlott, zajlik.

Végül, és talán a legfontosabb feltétel az, hogy legyen olyan munka, amit a munkát kereső idős ember elvégezhet, azaz legyen olyan kereslet, amely igényt tart a képességeire, és viszont, legyenek olyan képességei, amik megfelelnek a munkaadók igényeinek.

Mi tehát a tanulság mindebből a nyugdíjkorhatár emelésének a foglalkoztatásra gyakorolt hatásáról? Mivel valódi változás nem tapasztalható, effektív korhatáremelés nem volt, annak hatására vonatkozólag semmilyen következtetés nem vonható le.

Noha semmilyen, elkötelezettséget vállaló kormányzati kommunikáció nem adott hírt róla, a Kormányzati Időügyi Nemzeti Cselekvési Program (KINCS) elérhető korai tervezete szerint 2005. december 31-éig: „Konceptiót kell kidolgozni a fokozatos vagy rugalmas nyugdíjba vonulás lehetőségére olyan módon, hogy a korhatáron túl dolgozni kívánók részesüljenek mindabban a munkajogi védelemben, ami a többi aktív dolgozót megilleti”. A kormány 2005 elejére ígérte a KINCS kidolgozását, azt azonban mindeddig nem terjesztették be általános vitára a Parlamentnek, és az ICSSZEM honlapján sincs rá utalás. Személyes közlés alapján úgy tájékozódunk, hogy a program fejlesztése megakadt, részben, vagy teljesen újra kell indítani.

A terv értékelésében két, korábban megállapított tény jelenthet fogódzót: 1) a nyugdíjba vonulók közül majdnem mindenki a legalacsonyabb lehetséges korhatárt választja (noha tovább dolgozva növelhetné bérét és így nyugdíját is), 2) nyugdíjazásuk után rendkívül kevesen dolgoznak (noha ez az idővesztésen túl semmilyen hátránnyal nem jár). Ha ezeket kiegészítjük a ténnyel, hogy sok munkaadó szeretne megszabadulni idős munkatársaktól, és azzal az anekdotikus tapasztalattal, hogy a nyugdíj előtt álló idős emberek igen sok esetben panaszkodnak munkájuk nehezen elviselhető voltára, könnyen arra a következtetésre juthatunk, hogy a munkával töltött életszakasz és a nyugdíjas kor közötti átmenet nem optimális.

A munkavállaló termelékenységé feltehetőleg nem egyik pillanatról a másikra zuhan, és hasonlóképpen valószínűtlen az is, hogy nyugdíjasként a munkavégzés teljes hiánya (szintén drasztikus változás) a legkielégítőbb megoldás lenne. Az ilyen szélsőséges helyzetek, döntések általában a választási lehetőségek igen erős korlátozását, „adagolás” jelenlétét mutatják – ehhez hasonló hatásokat már látunk a 2.5.3 alfejezet részmunkaidőről szóló részében és a Rugalmasság fejezet részmunkaidős foglalkoztatásról szóló részében. Feltételezhető, hogy ha lehetne, az idősebb emberek egy része már a nyugdíjkorhatár elérése előtt csökkentené munkakínálatát, illetve a korhatár után is dolgozna részmunkaidőben, sokkal simábbá téve ezzel az átmenetet.

A rugalmas és fokozatos nyugdíjba vonulás ötlete nem új. Németországban 1989-től az 58-nál idősebb, és 65 évesnél fiatalabb emberek kérhetik félmunkaidős alkalmazásukat oly módon, hogy a munkaadó köteles bérüket megemelni, ezáltal kompenzálva a részdíj munkavégzés miatt kiesett keresetet. Noha a finanszírozási csatornája nem közvetlen, a munkaadónak a társadalombiztosítás megtéríti az így kieső összeget, a végeredmény pedig hasonló ahhoz, mintha a programban részt vevő félmunkaidőben dolgozna és nyugdíjat kapna mellé (forrás: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions). A munkavállaló tehát kevesebb jövedelemhez jut, de cserébe felére csökken a munkaideje.

A fokozatos nyugdíjazás nem csak a munkavállalónak lehet kedvező, hanem a munkaadónak és az államháztartásnak is. Látható, hogy ha az idős munkavállaló termelékenysége elmarad fiatal társától, akkor az őt foglalkoztató vállalkozásnak legjobb lenne őt elbocsátani – minden más megoldás valójában anyagi hátránnyal jár. A hirtelen nyugdíjazással szemben azonban a fokozatos megoldás lehetőséget kínál arra, hogy munkaerő-állományát frissítse, hiszen bérköltsége mintegy a felére csökkent. Ugyan az államháztartás finanszírozza az átmenetet, itt is keletkezhet nyereség: a fokozatosan nyugdíjba menők foglalkoztatottnak számítanak. Valódi érték termelése mellett tevékenységük segít világossá tenni: a munkavégzés minden arra képes embertől elvárható.

A fenti megfontolások alapján a KINCS-ben a rugalmas és fokozatos nyugdíjazás rendszerére irányuló javaslat célszerűnek és az aktivitás növelésére alkalmasnak tűnik. Nem nyilvánvaló ugyanakkor, hogy mi bevezetésének a legcélszerűbb módja: a jelenlegi korhatár emelése, vagy effektívvé tétele, illetve, hogy a fokozatos nyugdíjazást az előbbi, vagy az utóbbi átmeneti eszközöként érdemes-e felhasználni (a nyugdíjkorhatár előtt vagy után felajánlani). Szintén aggasztó az, hogy a KINCS-ről nincs friss hír, kialakítása szemmel láthatóan megtorpant.

Hivatkozások

ONYF (2004) Nyugdíjazási életkorok az 1997–2002 közötti öregségi- és öregségi jellegű nyugdíjazásoknál, Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, Budapest.

EU (2003) Employment Policies in the EU and in the Member States. (Foglalkoztatási politikák az Európai Unióban és a tagországokban) Joint Report 2002. European Commision, Luxembourg

13. A nők és a férfiak egyenlőségének előmozdítása

Az Egységes Foglalkoztatási Stratégia és a Wim Kok-jelentés egyik fontos célja, hogy a rendelkezésre álló eszközökkel, egyebek mellett az aktív munkaerő-piaci politikák eszközeinek felhasználásával elősegítse a nők és a férfiak egyenlőségének megvalósulását. A cél gyakorlatilag az összes programdokumentumban szerepel (például Nemzeti Fejlesztési Terv, Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv, Foglalkoztatási Irányvonalak, Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program). A megjelölt – különböző operatív programokhoz tartozó – célok együttesen is megjelennek az EQUAL (2004–2006) programdokumentumban (például: 4.1.3. A nemek közötti munkaerő-piaci különbségek és a foglalkozási szegregáció csökkentése). A foglalkoztatás emelését célzó intézkedésekhez kapcsolódóan a magyar foglalkoztatáspolitikai középtávú prioritásai között is fontos helyet foglal el a nők munkaerő-piaci részvételének és beilleszkedésének segítése, amihez a család és a munkavállalás összehangolását segítő szolgáltatások is szükségesek.

Itt alapvetően hosszú távú célról van szó, amely csak részben valósítható meg, illetve érhető el munkaerő-piaci eszközök segítségével. A férfiak és a nők között megfigyelhető munkaerő-piaci különbségek részben munkaerőpiac „előtti” tényezők hatására (elsődlegesen a női és a férfi szerepekkel kapcsolatos eltérő elvárások hatására, amelyek a munkaerőpiacra lépés után – a férfi-női családon belüli munkamegosztás közvetítésével – eltérő munkaerő-piaci aspirációkban és életpályákban testesülnek meg) jönnek létre, s nyilvánvalóan csak hosszabb idő múlva, a női- és a férfiszerep-felfogás megváltozásával párhuzamosan változtathatók meg. A munkaerő-piaci politikák hatását itt középtávon vizsgáljuk, következésképpen azokra a munkaerőpiacon végbement változásokra fordítjuk figyelmünket, amelyek statisztikai eszközökkel megragadhatók, s nem foglalkozunk a munkaerőpiac előtti tényezők hatásával.

A nők és a férfiak munkaerő-piaci esélyegyenlőségének változásával kapcsolatban több mutatót érdemes megvizsgálni. A legfontosabbak: a foglalkoztatási és a munkanélküliségi arányok, az úgynevezett férfi-női kereseti rés (gender pay-gap).⁷² A kereseti rés egyébként az EU-ban használt sztenderd indikátor. Munkaerő-piaci eszközökkel és középtávon az esélyegyenlőségnek leginkább az a dimenziója befolyásolható, amit a programok a munka és a családi, a háztartási kötelezettségek harmonizálásának neveznek. Ez egyébként nemcsak az EU, hanem az ILO célkitűzései között is szerepel. Konkrétan olyan intézkedésekről van szó, amelyek leginkább a kisgyerekes anyák, valamint a gyermekgondozás vagy egyéb ok miatti távollét után ismét elhelyezkedni kívánó nők számára könnyítik meg a munkaerőpiacra való visszatérést – részben a megfelelő minőségű gyermekgondozási, illetve a gondozásra szoruló családtag ellátását biztosító szolgáltatások elérhetőségének, részben a versenyképes tudás és készségek megszerzését, megújítását célzó lehetőségek megteremtése, javítása révén. E célcsoport mellett a legnagyobb eséllyel az egyéni vállalkozók és a segítő családtagok helyzetének javítása valósítható meg munkaerő-piaci (elsősorban képzést segítő) eszközökkel.

A legfontosabb – szakpolitikai intézkedésekhez kapcsolható – célokat a Foglalkoztatási irányvonalak (2003) a következőképpen fogalmazza meg:

„A tagállamok integrált megközelítéssel, a nemek közötti esélyegyenlőség horizontális érvényesítésére és specifikus intézkedésekre egyaránt építve ösztönzik a nők munkaerő-

⁷² A kereseti rést többnyire – ahogyan itt is történt – az EUROSTAT-sztenderdnek megfelelően számolják. Ez nem más, mint a teljes munkaidőben foglalkoztatott férfiak és nők közötti bruttó órakereseti különbség a férfiak bruttó órakeresetének százalékában. A mutató értéke többnyire alacsonyabb nemek közötti kereseti különbségeket mutat, mint ha a két nem bruttó havi keresetét hasonlítanánk össze, mert a férfiak átlagos havi munkaideje hosszabb, mint a nőké.

piaci részvételét, és 2010-ig jelentősen csökkentik a nemek közötti különbségeket a foglalkoztatási ráta, a munkanélküliségi ráta és a keresetek tekintetében...

A szakmapolitikai intézkedéseknek elsődlegesen arra kell irányulniuk, hogy 2010-re jelentősen csökkentsék minden tagállamban a kereseti különbségeket – törekedve azok teljes megszüntetésére – olyan többirányú megközelítésre építve, amely figyelembe veszi a kereseti különbségeket meghatározó tényezőket, beleértve az ágazati és a foglalkozási szegregációt, az oktatást és a képzést, a foglalkozások besorolását és a bérrendszereket, a tudatosság növelését és az átláthatóságot.

Kiemelt figyelmet kell szentelni a munka és a családi élet összeegyeztetésének, elsősorban a gyermekek és más eltartottak gondozását biztosító szolgáltatásokkal, a családi és a munkahelyi kötelezettségek megosztásának ösztönzésével, és a munkaerőpiactól való távolmaradás időszakát követően a munkába való visszatérés segítésével.

A tagállamoknak meg kell szüntetniük a nők munkaerő-piaci részvételének ellenősztőit, valamint a gyermekek napközbeni ellátását biztosító szolgáltatások iránti keresletet és a nemzeti ellátórendszer jellemzőit figyelembe véve törekedniük kell arra, hogy 2010-ig a 3 évesnél idősebb, de az iskolaköteles kort még el nem érő gyermekek legalább 90%-ának, és a 3 évesnél fiatalabb gyermekek legalább 33%-ának biztosítsanak gyermekgondozási szolgáltatásokat."

Ami a munkaerő-piaci esélyegyenlőségi indikátorok alakulását illeti, Magyarország helyzete sok tekintetben kedvezőnek mondható. Mind az EU15-ök, mind az EU25-ök átlagánál alacsonyabb például a kereseti rés (2003-ban az EU25-ök megfelelő mutatójának értéke 15, az EU15-öké 16 százalék, a magyarországi adat 14 százalék), az érték egyébként 1997 óta csökken (az 1997-ben a megfigyelt érték 24 százalék volt; Eurostat).

A nők munkanélküliségi rátái az utóbbi csaknem másfél évtizedben alacsonyabbak a férfiak megfelelő mutatóinál, ugyanakkor foglalkoztatási szintjük nemzetközi összehasonlításban – a férfiakéhoz hasonlóan – ugyancsak alacsony. A két nem foglalkoztatási rátája közti különbség alacsonyabb az Unióban megfigyelt átlagnál. A nők foglalkoztatási rátája 2003-ban megközelítette az 51 százalékot (Nemzeti foglalkoztatási akcióterv 6. irányvonal, 2. kulcsindikátor), a 2005-re elérni kívánt 57 százalékos szint (Foglalkoztatási irányvonalak 2003) aligha valósul meg.

A más országokban megfigyelhető tendenciákhoz hasonlóan a nőket nemcsak alacsonyabb foglalkoztatási ráta, hanem rövidebb ledolgozott munkaidő is jellemzi. Mindkét jellegzetesség vélhetőleg a nemek közötti családi munkamegosztással, ezen belül is a gyermekellátással hozható összefüggésbe, ezért a különbségek mérséklődhetnek, ha megfelelő, a gyermekek napközbeni ellátását biztosító szolgáltatások állnak rendelkezésre.

A gyermekek napközbeni ellátását biztosító szolgáltatások közül az óvodai ellátás megfelelő mutatója már most csaknem eléri a 2010-re kitűzött 90 százalékos hányadot, a bölcsődei ellátás férőhelyeit viszont a következő öt évben lényegesen növelni kell ahhoz, hogy 2010-ben minden harmadik, a megfelelő korosztályhoz tartozó gyermek részesülhessen e szolgáltatásból. 2003-ban ugyanis csak minden tizedik három évesnél fiatalabb gyermek járt bölcsődébe (Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv 2004).

A különféle, alanyi jogon járó, illetve biztosítási alapon igénybe vehető gyermekgondozási ellátások (gyes, gyed) részben bizonyosan fékezik a kisgyermekes nők munkaerő-piacra történő visszatérését, újabb formái azonban hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a fiatal nők foglalkoztatási rátája emelkedjen (A gyermekgondozási ellátások lehetséges hatásait részletesen tárgyalta a II. 8. pont). Ilyen újabb kormányzati intézkedések a következők: 1. A gyermek 12 (korábban 18) hónapos korától lehetőség van a gyes mellett részmunkaidőben (otthoni munkavégzés esetén teljes munkaidőben) munkát vállalni; 2. A gyesben, a gyetben részesülő foglalkoztatottak után a munkaadók 2004-től mentesülnek az eho megfizetése alól; 3. Az ellátásokat mindkét szülő azonos feltétellel veheti igénybe. A gyes a gyermek egyéves korát követően a nagyszülőnek is átadható; 4. Gyermekgondozás miatt inaktív személyek térítésmentesen szerezhetnek újabb szakképesítést vagy vehetnek részt felsőfokú képzésben, illetve 2002 óta munkaerő-piaci képzésbe is bekapcsolódhatnak. Ezeknek az intézkedéseknek a hatásai az idő rövidsége miatt egyelőre nem ítélték meg.

A HEFOP 1.3. és az Equal program keretében (az ESZA támogatásával) 2004-től pályázati program indult a nők munkaerő-piaci (re)integrációját és/vagy munkaerőpiacon maradását segítő alternatív

foglalkoztatási szolgáltatások támogatására, valamint a nők vállalkozóvá válásának előmozdítására. A program kiemelt célcsoportjai azok a nők, akik a családi kötelezettségeik miatt hosszabb időre kimaradtak a munkaerőpiacról, illetve az idősebb női korosztályok.

A HEFOP 1.3. intézkedés célja, hogy előmozdítsa a nők munkaerő-piaci részvételét a képzés és a vállalkozóvá válás támogatásával, valamint a munka és a családi élet összehangolásának elősegítésével: egyrészt a nők foglalkoztathatóságának javításával, másrészt a szociális szolgáltatások bővítése és fejlesztése által új foglalkoztatási lehetőségek kínálatával. A munkavállaláshoz szükséges ismeretek és készségek megőrzését és megújítását képzési, távoktatási programokkal, foglalkoztatási szolgáltatásokkal és tanácsadással kívánja megvalósítani. A vállalkozóvá és önfoglalkoztató válást tanácsadási szolgáltatásokkal és a vállalkozói készségek fejlesztésével támogatja. A kisgyermekes (vagy más hozzátartozó otthoni gondozását ellátó) nők képzésben való részvételének, illetve munkavállalásának, vagy vállalkozói tevékenységének feltétele, hogy megfelelő gondozási szolgáltatások álljanak rendelkezésre. Ezért a program keretében támogatás adható az ilyen szolgáltatásokhoz is abban az esetben, ha azok célja, hogy a munkanélküli, vagy inaktív nők számára megkönnyítsék a munkavállalást, illetve az oktatásban és a képzésben való részvételt. A HEFOP 1.3. program a következő tevékenységeket támogatja:

- képzés, készségfejlesztés, távoktatási programok;
- munkaerő-piaci reintegrációt megkönnyítő, személyre szabott munkaerő-piaci szolgáltatások;
- foglalkoztatás támogatása;
- vállalkozói ismeretek és készségek fejlesztését szolgáló, a különböző képzettségi szintekhez igazodó képzési programok;
- a kedvezményezettek gyermekeinek és más eltartott családtagjainak gondozását biztosító rugalmas és alternatív szolgáltatások kidolgozása, létrehozása és működtetése;
- a férfiak és a nők munkahelyi esélyegyenlőségét elősegítő munkaadói kezdeményezések, a családbarát vállalati politika, valamint a nők számára rugalmas munkaszervezés és karriertervezés támogatása;
- a helyi önkormányzatok támogatása a helyi szolgáltatások összehangolását biztosító rendszerek kidolgozása és alkalmazása a munka és a családi élet összeegyeztetése érdekében.

A program 12–24 hónapos projekteket támogat, a pályázatás első menete lezajlott, s például az 1.3.1 intézkedés keretében 26 projekt indult be egyenként 10–30 milliós elnyert összeggel. Az alábbi példálózó felsorolás jól érzékelteti a projektek sokszínűségét:

- „Impulzus” Pályakezddők Pályaorientációjával Foglalkozó Szakemberek Egyesülete: „TISZAFA” Esélyek és lehetőségek Jász-Nagykun-Szolnok megye kunszentmártoni kistérségében élő munkanélküli nők részére (Szolnok);
- Magyar Internetező Nők Egyesülete Közhasznú Szervezet: e-NIVÓ – együttműködő Női Vállalkozók hálózata a valóságban és virtuálisan (Budapest);
- Euconsult Közhasznú Alapítvány: REGINA modellprogram a nők munkaerőpiacra való visszatérésének segítésére (Gödöllő);
- Magyarországi Prostituáltak Érdekvédelmi Egyesülete: Esélyteremtő oktatási modell a társadalmi megbecsülésért (Budapest);
- Angyalföldi Szociális Egyesület: Mit is akarunk, a projekt a célcsoportot hozzásegíti ahhoz, hogy képzésekben vegyenek részt, illetve újra munkába álljanak, valamint a foglalkoztathatóság javítását célozza motivációs képzéssel, mentori szolgáltatással (Budapest);
- Kapcsolat-Kihívás Alapítvány: „Képes vagy rá!” női klub és vállalkozói inkubációs központ a nők vállalkozóvá válásához és vállalkozásaik működtetéséhez nyújtott katalizáláshoz (Miskolc); Székesfehérvári Regionális Vállalkozásfejlesztési Alapítvány: Váltó – komplex női vállalkozásfejlesztési program (Székesfehérvár);
- Motiváció Mozgássérülteket Segítő Alapítvány: „Nők a szociális szolgáltatásban”. A nők munkaerőpiacra való visszatérésének ösztönzése speciális: szociálisgondozó-, ápolószakképzés által (Budapest);
- Fonyódi Vendégházak Közhasznú Szövetsége: „Újra munkában” – Komplex támogató program a nők munkaerőpiacra való visszatérésének segítése érdekében (Fonyód);
- Budapesti Politechnikum Alapítvány: A nők vállalkozóvá válásához és vállalkozásuk működtetéséhez nyújtott szolgáltatások (Budapest).

A magyar EQUAL program témái között jelenleg A nemek közötti munkaerő-piaci különbségek és a foglalkozási szegregáció csökkentése című téma szerepel, amelyhez számos támogatható tevékenység kapcsolódik: a családi élet és a munkavégzés összehangolását lehetővé tevő foglalkoztatási és vállalaton belüli képzési formák alkalmazása; információs és kommunikációs technológiák használatához kapcsolódó ismeretek és készségek fejlesztése; a vállalatok humánerőforrás-politikájában a nők munkahelyi előmenetelét segítő eszközök kidolgozása és bevezetése; a nők részvételének támogatása a kutatás-fejlesztéssel kapcsolatos tevékenységekben, elsősorban a műszaki- és a természettudományokhoz kapcsolódó területeken; a családi vállalkozásokban segítő családtagként foglalkoztatott nők modern üzleti ismeretekhez (például e-business, marketing stb.) és az információs, a kommunikációs technológiák alkalmazásához kapcsolódó képzése; a fiatalok pályaválasztási lehetőségeinek bővítése új pályaaorientációs technikák kidolgozásával és alkalmazásával, amelyek a hagyományosan a másik nem által dominált szakmai tevékenységek, gyakorlatok kipróbálására ösztönzik a fiatalokat. A pályázatás első menete itt is lezajlott, s számos projekt indult be⁷³, ezeknek a hatásai (a HEFOP 1.3-ban indult projektekhez hasonlóan) azonban legkorábban a projektek befejezése után értékelhetők.

A nők és a férfiak foglalkozási, ágazati és beosztás szerinti megoszlása – a más országokban megfigyelt állapotokhoz hasonlóan – meglehetősen eltérő. Például a vizsgált időszakban (2000 és 2004 között) irodai és ügyviteli (ügyfélforgalmi) jellegű foglalkozásokban dolgozott a nők 11-12%-a, míg a férfiak körében az e foglalkozásokat gyakorlók aránya mindössze 1%; ipari és építőipari foglalkozásokban helyezkedett el a férfiak 29-33, a nők 8-10%-a; nagyjából minden negyedik nő egyéb, felsőfokú vagy középfokú képzettséget igénylő foglalkozásokban dolgozik, szemben a férfiaknál megfigyelhető 9-10%-kal; végül a felsőfokú képzettség önálló alkalmazását igénylő foglalkozásokban találjuk a nők 15-17, a férfiak 8-10%-át (FH kereseti felvétel 2000–2004).

Ezt a jelenséget a hivatalos programdokumentumok horizontális és vertikális szegregációnak nevezzik, s hosszú távon a nemek közötti különbségek lényeges mérséklését tűzik ki célul. A szegregáció egyik lehetséges oka a nők munkaerő-piaci diszkriminációja, a dokumentumokban a diszkrimináció elleni fellépés is fontos prioritásként szerepel. A nők és a férfiak közötti egyenlőség a magyarországi jogrendszer egyik alapelve, aminek érvényesülését szolgálja a 2003. évi CXXV. törvény Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről. A törvény célja, hogy fellépjen a különböző csoportokat, köztük a nőket érintő hátrányos megkülönböztetéssel és egyenlőtlen bánásmóddal szemben a társadalmi élet számos vonatkozásában. Az esélyegyenlőségi törvényben lefektetett számos intézmény már megalakult, illetve a közeljövőben alakul meg. 2005 elején kezdte el működését a pénzbírságolási joggal felruházott országos hatáskörű szerv. 2005-ben indul a Köztársasági Esélyegyenlőségi Program (KEP), amely összefogja a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek által indított esélyegyenlőségi programokat, többek között a nők és a férfiak közötti esélyegyenlőség megvalósulását szolgáló programokat. A KEP keretében országos felmérés és stratégia készül a bérkülönbségekről és azok csökkentéséről, a munkaadók megfelelő tájékoztatást és támogatást kapnak a munkahelyi tervek elkészítéséhez és megvalósításához, különös tekintettel a közszférára. A program ösztönzi a munkáltatókat, hogy mérjék fel a nők és a férfiak közötti bérkülönbséget, különös tekintettel az alkalmazott munkaértékelési rendszerre és az egyenlő értékű munkát végzőkre. Munkahelyi szinten az állami intézmények és a vállalatok számára kötelező esélyegyenlőségi terv 2005-től tartalmazza a munkáltató intézkedéseit, amelyek – más munkavállalói csoportok mellett – a nők esélyegyenlőségének javítására irányulnak. A terv kiterjed a bérkülönbségek, a munkakörülmények, a képzésekhez való hozzáférés javítását szolgáló munkáltatói intézkedésekre.

⁷³ Például: Inspirál. Matura és Natura Alapítvány (Debrecen) – A projekt 14, alacsony iskolázottságú nő számára kárpitós, 14 fő számára házvezető(nő), és 14 fő számára igazgatási ügyintéző, ügykezelő szakképesítés megszerzését és munkába állást kínál. A megvalósítási szakasz 24 hónap, amiből a résztvevők 12 hónapig ösztöndíjban részesülnek, míg a második 12 hónapra az időközben létrehozott kht. keretében munkaszerződéssel látják el tevékenységüket, úgy, hogy munkabérük felét megtermelik. A programban tartás és a lemorzsolódás elkerülése érdekében – mivel női résztvevőkről van szó – a projekt nyári időszakra a gyermekek napközbeni elhelyezéséről is gondoskodik. Vagy: Újra eséllyel. Fővárosi Önkormányzat Heim Pál Gyermekkorház (Budapest) – A projekt közvetlen célja egy olyan adaptálódó, rugalmas képzési és foglalkoztatási rendszer kialakítása, amely működése közben folyamatosan képes alkalmazkodni a résztvevők igényeihez. A projekt közvetett célja a célcsoport (a megcélzott kórházakba gyesről, gyedről vagy gyetéről visszatérni kívánó ápolónők) munkába való visszahelyezkedésének elősegítése.

A munkaerő-piaci programokban figyelmet kap a foglalkozások nemek szerinti elkülönülése. A probléma elsődlegesen az EQUAL munkaerő-piaci különbségek és foglalkozási szegregáció csökkentésére irányuló prioritásában fogalmazódik meg. A horizontális szegregáció csökkentése érdekében a program elsősorban szemléletformáló tevékenységeket támogat és a pályaválasztás előtt álló fiatalokat hagyományosan a másik nem által dominált szakmák, területek kipróbálására ösztönzi, illetve elősegíti a nők nagyobb arányú részvételét a kutatás-fejlesztésben, valamint a műszaki és a természettudományos területeken. A vertikális szegregáció csökkentése érdekében pedig olyan kezdeményezéseket támogat, amelyek szemléletformálás, valamint konkrét módszerek bevezetésével segítik a nők munkahelyi előmenetelét.

14. A romák

A rendszerváltás bő öt évében a roma népesség foglalkoztatása drámai módon összeomlott. 1993-ra a rendszerváltás előtt foglalkoztatottak fele elveszítette az állását, és kevés jel utalt akkoriban arra, hogy a munkaerőpiacról kiszorult, illetve az újonnan piacra lépő generációk képesek lennének ezen a helyzeten változtatni. A magyarországi munkaerőpiac 1995 óta alapvető változásokon ment keresztül. A gazdasági növekedés a kilencvenes évek második felében megindult, és azóta (kisebb megingásokkal) töretlenül tart. Az átmenet véget ért. A gazdaság megújulása lassan növekvő foglalkoztatást eredményezett. Ám a foglalkoztatás szerkezeti átrendeződése nem kedvezett az alacsonyabb iskolázottságú népességnek: az iskolázatlan – általános iskolánál magasabb végzettséggel nem rendelkező – munkaerő foglalkoztatási részesedése 1995 és 2004 között tíz százalékkal visszaesett.⁷⁴ Vajon sikerült-e e mind meredekebbé váló lejtőn a hazai cigányságnak megkapaszkodnia? Ez a tanulmány azt igyekszik az ezredforduló óta elérhetővé vált új empirikus bizonyítékok (a 2003. évi országosan reprezentatív romafelvétel adatainak) segítségével megvizsgálni, hogy történt-e valami érdemleges változás a kilencvenes évek eleje óta a hazai cigányság foglalkoztatási helyzetében. Az ezredvégre stabilizálódott magyarországi munkaerőpiacon milyen állapot stabilizálódott a romák számára? Hogyan fest a helyzetük a velük összehasonlítható képzettségű átlagos magyarországi dolgozók helyzetéhez képest?

14.1. TÁBLÁZAT
A FOGLALKOZTATOTTAK SZÁZALÉKOS ARÁNYA A 15–49 ÉVES ROMÁK KÖRÉBEN
1984 ÉS 2003 KÖZÖTT

Év	Férfiak	Nők	Együtt
1984	95	61	77
1989	85	53	67
1993	39	23	31
2003	38	20	29

(A referenciacsoportok nem tartalmazzák a nappali tagozatos tanulókat és a nyugdíjazottakat.)

Forrás: 1993. és 2003. évi reprezentatív romafelvétel.

A foglalkoztatás leépüléséről tanúskodó legalapvetőbb adatokat a 14.1. táblázatban foglaltuk össze. Az ismert összefüggések szerint a roma foglalkoztatás eróziója már a rendszerváltás előtti fél évtizedben megkezdődött: 1984 és 1989 között nem kevesebb mint 10 százalékkal csökkent a 15–49 éves romák körében a munkával rendelkezők aránya. A rendszerváltás drámai évei alatt ezt viharos sebességű állásvesztési hullám követte. Több mint 35 százaléknyi ember – az állásban levő férfiak közül 45, a nők közül 30 százalék – kiszorult a foglalkoztatásból. Hogy pontosan mi történt 1993 és 2003 között, azt nem tudhatjuk. Az azonban bizonyos, hogy az ezredforduló körüli évekre nem nagyon módosultak az 1993 körüli években kialakult rendkívül alacsony foglalkozási arányok. 2003-ban nagyjából ugyanolyan százalékban rendelkeznek a cigány munkavállalók munkával, mint tíz évvel azelőtt.

A történet jól ismert része az is, hogy a korai nyugdíjazás – lásd 14.2. táblázat – lényeges eleme volt a roma foglalkoztatás leépülésének (Kertesi [2000], 425–428. old.). A rendszerváltás idején, illetve a rendszer-

⁷⁴ Munkaerő-piaci Tükör, 2004. MTA KTI – OFA, Budapest, 2004. 236–237. old.

váltást megelőző években a romák körében a korai nyugdíjazás gyakorlata hihetetlen méreteket öltött. Ennek jeleit láthatjuk a 14.2. táblázat 1993-as év adatait rögzítő oszlopában. Új információ azonban az, hogy ez a trend nem fordult meg az ezredforduló idejére sem. Noha a 45–49 éves generáció abszurd – egyharmados arányt is meghaladó – korai nyugdíjazottsága jelentősen enyhült (különösen a férfiaknál), cserébe viszont a nyugdíjazottak aránya megnőtt néhány fiatalabb (és népesebb) korcsoportban. A két hatás egyenlegeként a 15–49 éves kohorszban szinte semmi sem változott 1993 és 2003 között. A korai nyugdíjazás mértéke is stabilizálódott: a férfiak körében ma is nagyjából 9, a nők körében pedig továbbra is nagyjából 8 százalék körül alakul azoknak a nyugdíjkorhatár alatti személyeknek az aránya, akik nyugdíjban vannak. A továbbiakban a korai nyugdíjazás problémáját kizárjuk az elemzésből, és figyelmünket a 15–49 éves korcsoport nyugdíjasokat nem tartalmazó részének foglalkoztatási helyzetére összpontosítjuk.

14.2. TÁBLÁZAT
A NYUGDÍJAZOTTAK SZÁZALÉKOS ARÁNYA A NEM NYUGDÍJAS KORÚ (15–49 ÉVES) ROMA NÉPESSÉG KÖRÉBEN 1993-BAN ÉS 2003-BAN

Korcsoport (éves)	Férfiak			Nők		
	1993	2003	(2003)–(1993)	1993	2003	(2003)–(1993)
15–19	1,4	0,9	– 0,5	0,8	0,0	– 0,8
20–24	3,3	2,2	– 1,1	1,3	3,9	+ 2,6
25–29	3,2	4,7	+ 1,5	2,5	4,7	+ 2,2
30–34	8,5	7,7	– 0,8	7,5	5,0	– 2,5
35–39	10,3	9,6	– 0,7	13,3	5,3	– 8,0
40–44	16,9	17,6	+ 0,7	18,4	12,9	– 5,5
45–49	35,3	26,7	– 8,6	35,4	29,2	– 6,2
15–49	8,7	9,3	+ 0,6	8,7	7,9	– 1,2

(A referenciacsoportok nem tartalmazzák a nappali tagozatos tanulókat)

Forrás: 1993. és 2003. évi reprezentatív romafelvétel.

Milyen mechanizmusok biztosítják az alacsony szintű foglalkoztatás újratermelődését? Statisztikailag ez a következő kérdések tisztázását jelenti. Ha a jelenlegi állapotot állandósult állapotnak tekinthetjük, akkor azt a foglalkoztatásból való kilépések, illetve a foglalkoztatásba való belépések azonos szintjei termelik újra. A be- és a kilépések szintje azonban lehet egyaránt magas és alacsony. Ha ki- és a belépési ráták alacsonyak, akkor kicsi a cserélődés, és hosszúak a foglalkoztatási periódusok. Alacsony ugyan a mindenkori foglalkoztatás szintje, de stabil. Egy másik lehetőség az, ha az alacsony szintű foglalkoztatás magas ki- és belépési rátákkal⁷⁵ párosul. Ilyenkor a munkavállalói állomány cserélődése gyors, és a munkavállalási periódusok rövidek. A foglalkoztatás nemcsak alacsony szintű, hanem rendkívül instabil is. Az alábbiakban igazolni próbáljuk, hogy a romák foglalkoztatását az ezredfordulón ez az utóbbi eset jellemzi.

Ilyen helyzet adódhat alapvetően keresleti, illetve kínálati okokból. Keresleti okok termelik újra az instabil foglalkoztatást akkor, ha az adott populáció számára nyitva álló munkalehetőségek rendkívül instabilak: ha az állások keletkezése és megszűnése igen gyors, ha maguknak az álláshelyeknek az élettartama rendkívül rövid. Ha kínálati okok a meghatározóak, akkor arról van szó, hogy egy réteg életformájának vagy alternatív lehetőségeinek inkább a rendszertelenebb munkavállalás felel meg igazából, jóllehet más – stabilabb – munkavállalási formák is elérhetők lennének a számára. A továbbiakban megpróbáljuk összegyűjteni mindazokat a tényeket, amelyek arra utalnak, hogy romák foglalkoztatásának instabilitása szélsőségesen nagy, és hogy ez az instabilitás alapvetően keresleti okokra vezethető vissza. E keresleti okok között kitüntetetten fontos szerepet tölt be a hazai jóléti rendszer mára megszilárdult működési gyakorlata. A folyamatok hátterében meghúzódó mechanizmusok a munkaerőpiac jól elhatárolható alsó szegmensébe szorítják be a roma munkavállalókat. Társadalom-alatti létezésük fontos forrása ez.

Az alkalmazás alábbi jellegzetességeit fogjuk közelebről szemügyre venni: az állásvesztési arányokat és az informális szektor és a jóléti rendszer által a romák számára biztosított állások súlyát, értékét és jelentőségét.

⁷⁵ A foglalkoztatásból való kilépési rátát, illetve a foglalkoztatásba való belépési rátát – éves szintű állapotváltozásokkal mérve – a mindenkori bázisidőszaki foglalkoztatási szint százalékában határozzuk meg.

14.3. TÁBLÁZAT

A 20–39 ÉVES ROMA NÉPESSÉG^a MEGOSZLÁSA ASZERINT, HOGY 2003-BAN VOLT-E MUNKÁJA, ILLETVE HA NEM VOLT, VOLT-E MUNKÁJA A 2003. ÉVET MEGELŐZŐEN

Iskolai végzettség	Nem	Korcsoport	2003-ban volt munkája (%)	2003-ban nem volt munkája Korábban volt munkája (%)	Soha nem volt munkája (%)	Összesen
8 osztály	Férfi	20–29	38,4	38,0	23,6	100,0
		30–39	41,7	51,3	7,0	100,0
	Nő	20–29	12,7	31,3	56,0	100,0
		30–39	27,0	48,8	24,2	100,0
Szakmunkás-képző	Férfi	20–29	44,0	44,0	12,0	100,0
		30–39	55,7	37,2	7,1	100,0
	Nő	20–29	37,3	41,0	21,7	100,0
		30–39	39,5	52,6	7,9	100,0

^a A korai nyugdíjazottak nélkül.

Forrás: 2003. évi reprezentatív romafelvétel.

A foglalkoztatási instabilitás egyik tünete az, ha az adatok arról tanúskodnak, hogy a munkával rendelkezők személye merőben esetleges: ha egy másik időpontban figyelnénk meg azokat, akiknek a mérés időpontjában nem volt állásuk, akkor közülük sok embert állásban találnánk meg, illetve ha a mérés időpontjában állásban levők egy részét módunk lenne máskor is megfigyelni, akkor közülük sokan állástalanoknak bizonyulnának. Noha ilyen gondolat kísérletet paneladatok híján nem nagyon lehet lefolytatni, a retrospektív foglalkozástörténetek (vagy annak elemei) módot adnak rá, hogy a probléma bizonyos részeit beazonosítsuk. A 14.3. és a 14.4. táblázatban összefoglalt adatok révén azt szeretnénk igazolni, hogy – legalábbis a kilépési ráták tekintetében – ez az eset áll fenn. A 14.3. táblázat adatai arról tanúskodnak, hogy a jelenleg állástalanok nagy részének volt munkája korábban, a 14.4. táblázat adatai pedig arról, hogy e korábbi állás – mindenekelőtt a férfiak esetében – a közelmúltban (nagyjából egy éven belül) szűnt meg. Ez azt jelenti, hogy a közelmúltban állásban levők egy jelentős része mára elveszíti az állását. A kilépési ráták tehát magasak.

14.4. TÁBLÁZAT

A MEGKÉRDEZÉS IDEJÉN (2003 FEBRUÁRJÁBAN, MÁRCIUSBAN) ÁLLÁS NÉLKÜLI 20–39 ÉVES ROMA EMBEREK KÖZÜL KORÁBBAN MUNKÁVAL RENDEZŐK ÁLLÁSMEGSZÚNÁSÉNEK IDŐPONTJA ÉS A MEGSZÚNT ÁLLÁSOK ÁTLAGOS HOSSZA

Korcsoport (éves)	A kohorsz hány százalékának szűnt meg az állása az alábbi időszakokban? ^a			A kohorsz utolsó állásának átlagos hossza (hónapban) ^b az állás megszűnés időpontjától függően			
	–2000	2001	2002/3	–2000	2001	2002/3	együtt
Férfiak							
20–24	16–21	11–15	47 – 63	.	.	13	13
25–29	37–48	9–12	31 – 40	29	.	16	26
30–34	37–43	19–22	30 – 35	52	.	13	42
35–39	55–64	3–3	28– 33	78	.	61	71
20–39	37–45	10–13	34– 42	55	41	25	43
Nők							
20–24	33–47	16–23	20–30	.	.	.	22
25–29	63–71	11–13	14–16	24	.	.	25
30–34	79–83	4– 4	12–13	43	.	.	40
35–39	79–85	3– 4	10–11	71	.	.	70
20–39	66–75	8– 9	14–16	45	33	29	42

^a A korábban állással rendelkezők egy része nem közölte utolsó állásának hosszát. Ezért a megoszlást a hiányzó esetekkel együtt és azok nélkül is kiszámítottuk. A táblázatban ennek megfelelően töl-ig értékek szerepelnek (egész százalékra kerekítve).

^b Egész hónapra kerekítve. Alacsony esetszámok esetén nem közöljük az adatot.

Forrás: 2003. évi reprezentatív romafelvétel.

Végezzünk el egy hozzávetőleges számítást. Tekintsük a férfiak 30–39 éves korcsoportját. A 14.3. táblázatból láthatjuk, hogy a megkérdezés időpontjában (2003 februárjában, márciusában) a 8 osztályos végzettségűek 42 százalékának volt állása, 51 százalékának pedig úgy nem volt, hogy korábban valamikor állásban volt. A 14.4. táblázatból tudjuk – esetszámproblémák miatt, iskolai végzettség szerint nem megbontva –, hogy a jelenleg állástalan, de korábban állásban levő hasonló korú férfiak nagyjából egyharmadának a 2002. év során vagy 2003 legelején szűnt meg az állása. Ha ezt a 33 százalékos arányt rávetítjük az 51%-ra, akkor azt kapjuk, hogy a 30–39 éves, nyolc osztályos végzettségű férfiak 16,8%-a még állásban volt valamikor a 2002. év során (vagy 2003 januárjában). Mivel a szóban forgó lezárult munkavállalási szakaszok átlagosan legalább 13 hónapig tartottak, igen nagy annak a valószínűsége, hogy ha ezt a 16,8 százaléknyi embert 2002 hasonló időszakában (februárban vagy márciusban) megkérdezték volna, akkor állásban levőként jellemezte volna magát.⁷⁶ Ők tehát a 2002 tavaszi állásban levő állomány részét képezik. Ha mármost elfogadjuk azt, hogy az állásban levők állománya az ezredforduló környéki években nagyjából változatlan volt – állandósult állapotot feltételezve –, akkor egy évvel az adatfelvételt megelőző időszokban (2002 februárjában, márciusában) is 42 százalék lehetett a 8 osztályos végzettségűek körében az állással rendelkezők aránya. A 2002-ről 2003-ra számítható, éves⁷⁷ állásvesztési arány tehát a 30–39 éves, 8 osztályt végzett emberek körében nagyjából 40 százalék ($0,4 = 16,8 / 42$) lehet. Az ily módon definiált éves⁷⁸ kilépési ráta nagyságát megbecsülhetjük a 30–39 éves, szakmunkás-képzőt végzett férfiak esetében is. Náluk ugyanez a kalkuláció 22 százalékos rátát ad ki. A 20–29 éves férfiak esetében pedig – mindkét iskolai végzettségi csoportban – 43 százalékos kilépési rátákat valószínűsíthetünk. A nőknél ezek a számok némileg alacsonyabbak: korcsoporttól függően, a 8 osztályos végzettségűeknél: 48 és 22 százalék; a szakmunkás végzettségűek körében pedig 18 és 14 százalék (az első szám a 20–29 évesek, a második pedig a 30–39 évesek adata).⁷⁹ Összességében tehát azt mondhatjuk: nem járunk túlságosan távol az igazságtól, ha az éves állásvesztési arányok (kilépési ráták) értékét átlagosan legalább 25–30 százalékosra becsüljük.⁸⁰

⁷⁶ Kivételt képez az az eset, ha valaki történetesen éppen 2002 januárjában veszítette el az állását.

⁷⁷ Ez a mérés természetesen nem képes arra, hogy a rövid ideig tartó munkavállalási periódusokat is számításba vegye. Az éves kilépési ráta ezért alulbecsüli a foglalkoztatási instabilitás mértékét.

⁷⁸ Éves állásvesztési vagy állásba lépési arányt (más szóval: éves kilépési vagy belépési rátát) mérünk akkor, ha a két időpont, amikor az egyének foglalkoztatási státusát (és annak változását) megfigyeljük, pontosan egy évnnyire van egymástól.

⁷⁹ A 2.7.a/4. táblázat adatait 10 éves korcsoportokra úgy összesítettük, hogy a 20–29 éves, illetve 30–39 éves férfiak 43, illetve 33 százalékaról feltételeztük azt; a hasonló korú nőknek pedig a 20, illetve 10 százalékaról feltételeztük azt, hogy állását a 2002. év során vagy 2003 elején veszítette el.

⁸⁰ A foglalkoztatottak körében ugyanis inkább a magasabb rátákkal jellemezhető 8 osztályos végzettségűek, illetve a férfiak vannak túlsúlyban.

14.5. TÁBLÁZAT

A KÜLÖNBÖZŐ JÓLÉTI FOGLALKOZTATÁSI PROGRAMOKRA (KÖZHASZNÚ MUNKÁRA, KÖZMUNKÁRA, KÖZCÉLÚ MUNKÁRA) FORDÍTOTT KIADÁSOK ÉVES ÖSSZEGE, ILLETVE AZ ADOTT PROGRAMOK ÁLTAL ÉRINTETT (HALMOZÓDÁST TARTALMAZÓ) LÉTSZÁM

Jóléti program	2000	2001	2002	2003	2004
Kiadás, milliárd forint (folyó áron)					
Közhasznú munka	8,6	11,6	11,9	11,9	8,9
Közmunka	–	–	5,6	4,9	4,4
Közcélú munka	1,2	5,9	9,4	12,1	14,4
Összesen	–	–	26,9	28,9	27,7
Érintett (halmozódást is tartalmazó) létszám, ezer fő					
Közhasznú munkaa	93,4	80,7	84,5	76,9	64,0
Közmunkab	–	–	13,6 ^d	9,5	10,0
Közcélú munkac	–	112,4	147,2	182,7	212,6
Összesen	–	–	245,3	269,1	286,6
Átlagos havi kiadás, forint/fő					
Közcélú munkae	–	52 498	63 859	66 229	67 733
Minimálbér, járulékokkal (*1.32)	33 660	52 800	66 000	66 000	69 960

^a Érintett létszám = tárgyév január 1-jén támogatásban levők száma (előző évről áthúzódó létszám) + a tárgyévben támogatásba lépők száma. Átlagos támogatási időtartam: 4–4,5 hónap. A további számításokban mi 4,5 hónappal számoltunk.

^b A tárgyévben kiírt pályázat nyertesei által foglalkoztatottak száma (nincs áthúzódás). Átlagos támogatási időtartam: 2002-ben 4 hónap, 2003–2004-ben: 5 hónap.

^c A tárgyévben az önkormányzatok által foglalkoztatottak száma (nincs áthúzódás). Átlagos támogatási időtartam becsült értéke: 1 hónap (a becslésről lásd az e jegyzetet!)

^d Becsült létszám. 2003–2004-ben kiszámítható az átlagos egy főre jutó havi kiadás (átlagosan 5 havi támogatási időtartammal számolva): 2003 = 103 ezer Ft, 2004 = 88 ezer Ft. Feltételezve, hogy 2002-ben is 103 ezer Ft az egy főre jutó havi kiadás, akkor 4 havi átlagos hosszal számolva, kapjuk meg a 13 600 fős becslést.

^e Összes kiadás / összes érintett fő. Mivel az egy főre jutó átlagos összeg szinte hajszára megegyezik a mindenkori minimálbér járulékokkal felszorozott összegével, az átlagos támogatási időtartam nagyjából 1 hónap lehet. A közcélú munka időtartama ugyanis nem lehet rövidebb 30 napnál.

Forrás: közhasznú munka (forint), közmunka (fő), közmunka (fő): Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium; közhasznú munka (fő): Foglalkoztatási Hivatal; közcélú munka (forint és fő): Belügyminisztérium. A táblázatot összeállította: Varga Ildikó (Munkaerő-piaci Alap).

A roma foglalkoztatás instabilitásának egy igen komoly forrása a költségvetésből finanszírozott, „jóléti típusú” foglalkoztatási formák (a közhasznú munka, a közmunka, illetve a közcélú munka) egyre jelentősebb térhódítása, és igen nagy súlya a hazai cigányság foglalkoztatásában. A 14.5. táblázat összefoglalja az ezekkel a foglalkoztatási formákkal kapcsolatban összegyűjthető legfrissebb adatokat. Mindezeknek az adatoknak az összegyűjtésére azért volt szükség, mivel arra számítottunk, hogy a 2003. évi romafelvételben – az adatfelvétel lakossági kikérdezéses jellege miatt – a jóléti foglalkoztatási programoknak a roma foglalkoztatásban betöltött súlya a valóságosnál kisebbnek fog látszani. A megkérdezett személyek ugyanis nem tudják jól elkülöníteni egymástól aktuális munkaadójukat (az önkormányzatot vagy a helyi iskolát vagy mondjuk egy nagy útépitésen dolgozó céget) a fizetésük fedezetét biztosító költségvetési forrásoktól. Egy lakossági kikérdezésen nyugvó adatfelvételben ezért arra számíthatunk, hogy e „jóléti típusú” alkalmazási formáknak egy része a „normál” alkalmazási formák közé keveredik, aminek következtében az utóbbiak arányát felül-, az előbbieket alulbecsülnénk. Ezt a hibát elkerülendő, állítottuk össze az 5. táblázatot. A táblázat három fajta információt tartalmaz: az e programokra éves szinten kiadott költségvetési összegeket, a – halmozódást is tartalmazó – érintett létszámokat, illetve becsléseket arról, hogy átlagosan milyen hosszú foglalkoztatási periódusokat biztosítanak a szóban forgó programok az érintett személyeknek. Az utóbbiról elmondhatjuk, hogy többnyire igen rövidet: a közhasznú munka átlagosan 4–4,5 havi, a közmunka 4–5 havi, a közcélú munka pedig átlagosan mindössze 1 havi foglalkoztatást. Ha egy társadalmi csoport foglalkoztatá-

sában nagy súlyt képviselnek ezek a formák, akkor az nyilvánvalóan kihat majd e csoport állásainak stabilitására is. Pontosan ez a helyzet a romák esetében.

Hogy e programoknak a roma foglalkoztatásban betöltött szerepét fel tudjuk mérni, ahhoz két problémát kellett megoldanunk: egyrészt a halmozódást is tartalmazó érintett létszámokat át kellett számolnunk egy adott év tetszőleges napján mért, program által biztosított foglalkoztatotti létszámra – ez ugyanis az az adat, amely összehasonlítható a reprezentatív cigányfelvétel foglalkoztatottsági adatával –, másrészt az adott időpontra vonatkozó foglalkoztatotti létszámbecslésekből meg kellett tudnunk határozni a programok által foglalkoztatott romák számát. E számításokat eredményeit a 14.6. táblázat tartalmazza. A létszámbeli halmozódások kiszűrése – az adott évet lefedő foglalkoztatási periódusok azonos hosszúságát és egyenletes eloszlását feltételezve – megoldható volt,⁸¹ a romák programbeli részarányának becsléséhez pedig egy speciálisan ilyen célra készített adatfelvétel eredményeire támaszkodhattunk.

14.6. TÁBLÁZAT
A NEM CÉLZOTTAN ROMA JÓLÉTI FOGLALKOZTATÁSI PROGRAMOKBAN
FOGLALKOZTATOTT ROMÁK BECSÜLT SZÁMA, FŐ

Jóléti program	2000	2001	2002	2003	2004
Közhasznú munka	8 721	7 535	7 890	7 180	5 976
Közmunka	–	–	2 543	2 220	2 338
Közcélú munka	–	2 454	3 214	3 989	4 642
Összesen	–	9 989	13 647	13 389	12 956
Összesen (Autonómia adatfelvétele)	–	13 880	–	–	–

Becslési eljárás: Az adott év egy tetszőleges napján mért várható foglalkoztatotti létszám (L) becslése az alábbiak szerint történt: $L = \text{éves érintett létszám} \times [(\text{átlagos támogatási időtartam}) / 12] \times \text{romák aránya a támogatottakon belül}$. 2001 és 2004 között becsült átlagos összlétszám = 13 468 fő \approx 13 500 fő

Forrás: Éves érintett létszám, átlagos támogatási időtartam: 2.7.a/5. táblázat. Átlagos támogatási időtartam: közhasznú munka: 4,5 hónap, közmunka: 4 hónap (2002), illetve 5 hónap (2003 és 2004), közcélú munka: 1 hónap. A romák aránya a támogatottakon belül: az FH-Autonómia Alapítvány 2001. évi adatfelvétele. Megkérdezettek: az ország összes helyi munkaügyi kirendeltsége (N = 171). 2001. IV. negyedév. Az egyes programokban részt vevő romák száma az adott programra becsült romaarányból számolva, a negyedévi érintett létszámokkal súlyozva. Az országos becsült romaarányok: közhasznú munka: 24,9%, közmunka: 56,1%, közcélú munka: 26,1%.

Az Autonómia Alapítvány a 2001. év negyedik negyedévében, a Foglalkoztatási Hivatallal közösen valamennyi munkaügyi kirendeltségre (N = 171) kiterjedő adatfelvételt⁸² készített a foglalkoztatáspolitikai aktív és passzív eszközei által az adott negyedévben érintett létszámról és a programok által érintett roma dolgozók részarányáról. E 171, egymástól független becslés alapján számítottuk ki a 2.7.a/6. táblázatban szereplő országos adatokból a szóban forgó jóléti programok által foglalkoztatáshoz jutó romák számát a 2001 és 2004 közötti évekre. Mivel e négy év számai egymáshoz igen közel estek, (száz főre kerekített) számtani átlagukat vettük az ezredfordulóra adható legvalószínűbb becslésnek (13 500 fő). Az FH-Autonómia 2001. évi adatfelvétele arra is kiterjedt, hogy egy sor, támogatást nyújtó szervezettől⁸³ a célzottan roma foglalkoztatási programokról fellelhető létszámadatokat is összegyűjtse. Az erre vonatkozó – mértékadó – becslésük 2500 főt tett ki. A két szám összege – 16 000 fő – az a szám, amit a továbbiakban „jóléti programok keretében megvalósuló alkalmazásnak” tekintünk. Ezzel az adattal korrigáltuk a 2003. évi reprezentatív roma felvételtől megbecsülhető abszolút létszámadatokat és megoszlásokat (lásd 14.7. táblázat).

⁸¹ Az adott év egy tetszőleges napján mért várható foglalkoztatotti létszámot (L) az alábbiak szerint becsültük meg: $L = \text{éves érintett létszám} \times [(\text{átlagos támogatási időtartam}) / 12]$

⁸² A felvételtől részletesen beszámol Lukács [2003].

⁸³ Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Magyarországi Cigányokért Közalapítvány, Soros Alapítvány, Szociális és Családügyi Minisztérium, Területfejlesztési Tanács, települési önkormányzatok, helyi cigány kisebbségi önkormányzatok, Országos Cigány Önkormányzat, Autonómia Alapítvány.

14.7. TÁBLÁZAT
A 15–74 ÉVES ROMA NÉPESSÉG FOGLALKOZTATÁSI HELYZETE 2003-BAN
(NAPPALI TAGOZATOS TANULÓK NÉLKÜL)

Van-e munkája?	Aktivitási státusa, illetve foglalkoztatásának formája	Becsült létszám ^a (fő)	Megoszlás (%)		
Nincs	Nyugdíjas	57 000	18,2	–	–
	Nem nyugdíjas	176 000	56,2	68,7	–
	Együtt	233 000	74,4	–	–
Van	Alkalmazott, Vállalkozó ^b	47 000*	15,0*	18,4*	59,0*
	Jóléti program ^c által foglalkoztatott	16 000*	5,1*	6,3*	20,0*
	Alkalmi munkás ^d	17 000	5,4	6,6	21,0
	Együtt	80 000	25,6	31,3	100,0
Összesen		313 000	100,0	–	–
Összesen, nyugdíjas nélkül		256 000	–	100,0	–

^a Teljeskörűsített adatok.

^b Alkalmazottak, vállalkozók és társas vállalkozás tagjai.

^c Jóléti program: (i) nem célzottan romafoglalkoztatási program (közhatalmi munka + közmunka + közcélú munka) = 13 500 fő (lásd 2.7.a/6. táblázat) ; (ii) célzottan romafoglalkoztatási program = 2 500 fő (lásd Lukács [2003], 59. old.). A munkával rendelkezőkön belüli megfelelő részarányok pedig: 17% + 3% = 20%.

^d Alkalmi munkások és kisegítők, segítő családtagok, egyéb minőségben dolgozók.

Forrás: 2003. évi reprezentatív romafelvétel. A *-gal jelölt adatok az FH-Autonómia Alapítvány, 2001. évi adatfelvétele, illetve a jóléti foglalkoztatási programokról összeállított 2.7.a/5 és 2.7.a/6. táblázatok adatai alapján korrigálva.

A 14.7. táblázat tartalmazza a többfajta adatforrásból származó becsléseink egyesített eredményeit. Az adatok a meglehetősen instabil – az informális gazdaságbeli alkalmi munkák és a jóléti rendszer által biztosított, rövid időtartamú – foglalkoztatási formák igen magas (38-40⁸⁴ százalékot elérő) részarányáról tanúskodnak.

Foglaljuk össze mindazt, amit ebben a részben a romafoglalkoztatás instabilitásának tüneteiről elmondtunk. Megállapítottuk, hogy a roma foglalkoztatottak éves állásvesztési arányai szélsőségesen nagyok: egy adott évben foglalkoztatottak 25-30 százalékát találjuk állás nélkül egy évvel később. Mivel a foglalkoztatás szintje minden valószínűség szerint stabilizálódott az ezredfordulóra, ezek a magas kilépési ráták csakis úgy lehetségesek, ha belépési ráták is hasonlóan magasak. A rövid ideig tartó, jóléti foglalkoztatási formák tartósan⁸⁵ magas (17-20 százalék körüli) aránya lehet az a mechanizmus, amely évről-évre biztosítja az állástalan helyzetből a foglalkoztatásba való belépések magas arányát.

Az 1993 előtti időszakra nézve nagyszámú ember⁸⁶ részletes foglalkozástörténetéből – a panel-szerűen követhető évenkénti állapotváltozásokból – rekonstruálhatóak voltak a cigány népesség foglalkoztatási helyzetében 1984 és 1993 között bekövetkezett változások: mind a foglalkoztatási arányok, mind pedig a foglalkoztatásból való kiáramlás és a foglalkoztatásba való beáramlás időbeli alakulása nyomon követhető volt. Ezeket a folyamatokat jelen sorok írója egy korábbi tanulmányában (Kertesi [2000], 408–415. old.) megpróbálta részleteiben feltárni. Az 1993 és 2003 közötti időszakról nincsenek tényadataink. Az 1993 előtti tíz éves időszak történetének sajátosságai azonban, ha gondolatban összefűzzük a 2003. évi állapot imént feltárt sajátosságaival, akkor sok mindent elárulnak a kilencvenes évek kevésbé ismert folyamatairól. A 14.1. ábrán megpróbáljuk ezt szemléletesen bemutatni.

A 14.1. ábra alsó panelje a roma népességnek a nyolcvanas évek közepétől a kilencvenes évek elejéig tartó munkaerő-piaci kiszorulását mutatja. A folyamat végpontja a 2003. évi állapot, amely nem különbözik lényegesen az 1993/94-ben mért állapottól. Az 1993. és a 2003. év adatát összekötő pontozott vonal egy lehetséges – és valószínű – forgatókönyvet mutat be. A felső panel az állapot-

⁸⁴ Ha a célzottan romaprogramokat nem vesszük itt számításba, akkor a jóléti típusú foglalkoztatás súlya 17%.

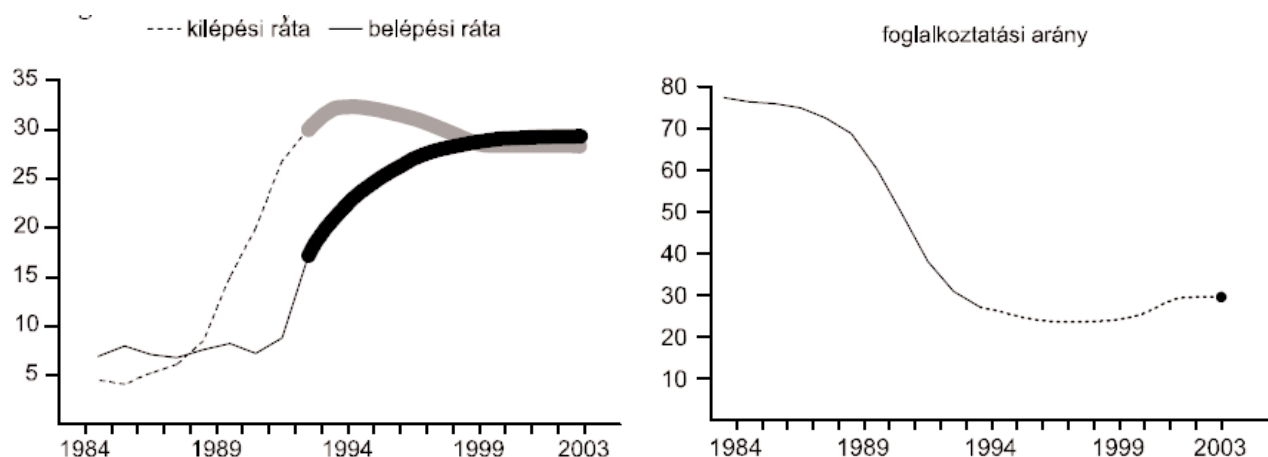
⁸⁵ A 2001 és 2004 közötti időszak minden egyes évében tartósan magas.

⁸⁶ Az 1993. évi adatfelvételben 5800 felnőtt ember részletes foglalkozástörténetét regisztráltuk.

változásokhoz vezető folyamatokat mutatja be. Az 1984 és 1993 közötti időszak kilépési és belépési rátáiról felrajzolt grafikonok itt is tényadatokon alapulnak. A szürke és a fekete sávokkal jelölt folytatás azonban ez esetben is egy lehetséges forgatókönyvet mutat be, olyan forgatókönyvet azonban, amelyet a foglalkoztatás instabilitásáról feltárt összefüggések alapján a legvalószínűbbnek tekinthetünk.

Az ezredforduló éveire becsült, még mindig igen magas – 25-30 százalékos – állásvesztési (kilépési) arányt a 14.3. és a 14.4. táblázat adatai alapján jeleztük előre. A belépési ráta szintén magas értékét – az alkalmi munkák magas aránya mellett – a jóléti foglalkoztatási formák magas részaránya valószínűsíti. Nincs okunk rá, hogy az alkalmi munkák arányában valamiféle emelkedő trendet véljünk felfedezni.⁸⁷ A jóléti foglalkoztatási formák arányáról viszont tudjuk, hogy az az évtized során emelkedő trendet követett. Amíg ennek egyetlen formáján, a közhasznú munkán foglalkoztatottak száma a kilencvenes évek egészében nagyjából állandó volt,⁸⁸ addig a közmunka és a közcélú munka bevezetését követően, az ezredfordulótól számítva e foglalkoztatási forma gyors expanziója következett be. Amíg az ezredfordulót megelőző években nem valószínű, hogy az erre a célra fordított költségvetési összegek nagysága (folyó áron) elérte volna az évi 10 milliárd forintot, addig a 2002–2004-es évekre ez a támogatási forma a korábbinál csaknem háromszor nagyobb – évi 30 milliárd forint körüli – „segélyezési nagyüzemmé” változott.⁸⁹ Minthogy e foglalkoztatási formákban a romák országos súlyukat messze meghaladó mértékben felülreprezentáltak, ez az intézményes változás a romák körében mérhető belépési ráta értékét a korábbinál tartósan magasabb szintre kellett hogy emelje. A belépési ráta tartósan magas szintjét ugyanis e rövid időtartamú – a romák esetében átlagosan 3,5 hónapig tartó⁹⁰ – állások pénzügyi fedezetét biztosító költségvetési injekciók folyamatosan fenntartják. (A rövid foglalkoztatási időszakok természetesen a kilépési ráta magas szinten tartásáról is gondoskodnak.)

14.1. ÁBRA
A MINDENKORI 15–49 ÉVES ROMA NÉPESSÉG FOGLALKOZTATÁSI HELYZETE
1984 ÉS 2003 KÖZÖTT



A referencianépesség nem tartalmazza a korai nyugdíjazottakat és a nappali tagozatos tanulókat.

Kilépési ráta, belépési ráta: A foglalkoztatásba való belépések, illetve a foglalkoztatásból való kilépések értéke a bázisévi foglalkoztatás százalékában. Tényadatok: 1985–1993. Hipotetikus adatok: 1994–2003 (szürke és fekete sávval jelölve). A tényadatok forrása: 1993. évi romafelvétel munkatörténeti adatai. Lásd: Kertesi [2000], 408–414. old. Az adatok a 15–49 éves nem nyugdíjas népességre újraszámolva.

⁸⁷ Az általunk ismert kvalitatív beszámolók az alkalmi munkák tartósan magas arányáról adnak hírt: Tóth [1997], Szuhay [1999], 53–75. old., Fleck—Orsós—Virág [2000], 99–102. old., Kemény [2000], 30–32. old.

⁸⁸ Munkaerő-piaci Tükör, 2004. MTA KTI – OFA, Budapest, 2004. 5.10. táblázat, 253. old.

⁸⁹ Lásd erről általában Szalai [2004–2005].

⁹⁰ 4,5 hónappal számolva a közhasznú munkát és a közmunkát, 1 hónappal számolva a közcélú munkát, súlyozva a 2002–2004-es évek átlagos roma foglalkoztatási arányaival (lásd 2.7.a/6. táblázat!).

Összegezve, a roma foglalkoztatás ezredfordulóra kialakult állapotát így jellemezhetjük: stabilizálódott egy rendkívül alacsony (30 százalék körüli) foglalkoztatási szint, ami szélsőségesen magas (25-30 százalék körüli) cserélődési rátával párosul. E – harmadik világra jellemző mértékű – foglalkoztatási instabilitás fenntartásában komoly része van a magyarországi foglalkoztatáspolitikának, amely súlyos költségvetési összegekkel működteti az ezt a helyzetet évről évre újratermelő támogatási rendszereket.

Azt gondolhatná az ember, hogy ez a foglalkoztatási minta teljesen általános Magyarországon az alacsony iskolázottságú népesség körében. Ez azonban nincs így. A 14.2. ábrán összefoglaltuk az ezzel kapcsolatos legfontosabb bizonyítékokat. Az ábra alapjául szolgáló számítások a KSH-s munkaerő-felvételek 1992 és 2003 között elkészült valamennyi negyedéves hullámának (összesen 48 nagymintás felvételnek) az egyéni adatbázisára támaszkodnak. A referencia-népességet – az összehasonlíthatóság kedvéért⁹¹ – 15–49 éves, legfeljebb 8 osztályt végzett, iskolába nem járó, nem nyugdíjas népességgént határoztuk meg. Az ábrán három fontos foglalkoztatási indikátor 1992 és 2003 közötti időbeli pályáját mutatjuk be, nemek szerinti bontásban: (a) a férfi és a női foglalkoztatási arányok alakulását, valamint két olyan indikátort, amely a foglalkoztatás tartósságát hivatott jellemezni: (b) a négy negyedéven át folyamatosan foglalkoztatottak arányának alakulását a foglalkoztatottak halmazán belül, illetve (c–d) az éves állásvesztési, illetve állásba lépési arányok – kilépési és belépési ráták – nemek szerinti alakulását. Ez utóbbi indikátort úgy számítottuk ki, hogy a mindenkor-i bázis negyedévi állapotokat összehasonlítottuk a három negyedévvvel későbbi állapottal. A belépési és a kilépési ráták értéke komoly mértékű szezonális ingadozásokat mutat. Ezeket az ingadozásokat ± 4 negyedéves mozgó átlagolású szűrő segítségével szűrtük ki. A 14.2. ábra (c–d) paneljei az ily módon becsült trendértékeket mutatják. Az (a) és (c–d) mutatók közvetlenül összehasonlíthatók az imént bemutatott roma adatokkal.

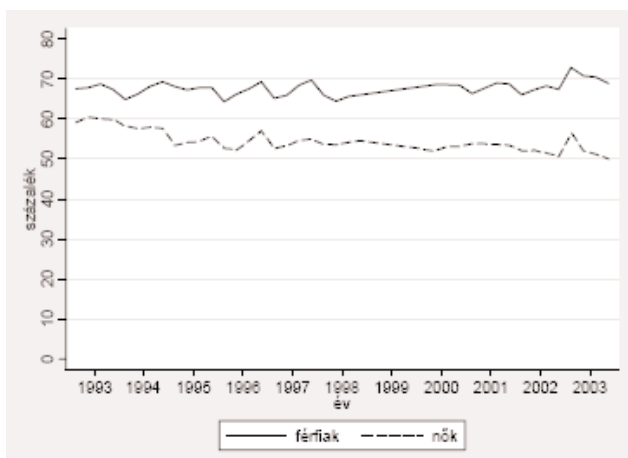
A 14.2. ábra – a roma népesség helyzetéhez képest – döbbenetes mértékű különbségekről tanúskodik. A foglalkoztatottak aránya több mint kétszerese a romákénak. Az állások alapvetően stabilak: az ezredforduló éveire (1999–2003) mindkét nem esetében a 90 százalékot elérte azon állások aránya, amelyek legalább egy egész éven át tartanak. Alacsony iskolázottságú népességről lévén szó, itt is viszonylag magasak a kilépési és a belépési ráták (magas a cserélődési mutató), a romák adataival összehasonlítva azonban igen jelentősek a különbségek. Megint csak az ezredforduló utáni állapotot alapul véve: az alacsony iskolázottságú átlagos magyarországi népesség állásainak instabilitását jelző éves állásvesztési és állásba lépési ráták értéke, mindkét nem esetében alatta marad a 10 százaléknak. Ezzel szemben ugyanezt a mutatót a roma népesség esetében átlagosan két és fél-szer-háromszor akkora (25-30 százalékosra) becsülhetjük ugyanezekre az évekre. A romák helyzete nemcsak a tekintetben lényegesen rosszabb a velük összehasonlíthatóan alacsony iskolázottságú átlagos magyar állampolgár helyzetéhez képest, hogy munkához jutási esélyeik a kontrollcsoport esélyeinek felét sem érik el, de a tekintetben is, hogy tipikus állásaik csaknem háromszor annyira instabilnak tekinthetők, mint a velük nagyjából azonos képzettségű átlagos magyarországi munkavállaló állásai. Az instabil foglalkoztatás általánossá válása miatt a munkával rendelkezők jelentős részét is elérte a társadalmi dezintegrálódás: a rendszeres munka hiánya egyben a rendszeres életvitel hiányát, filléres megélhetési gondokat, valamint az állami szociális juttatások és a vállalati szociális ellátások alacsonyabb szintjét – bizonyos esetekben az e juttatásokra való jogosultság teljes elvesztését – is jelenti.

⁹¹ Iskolázottság szempontjából ez nagyjából megfelelő összehasonlítási alapnak tekinthető. A romáknál ugyan relatíve több a 0–7 osztályt végzett személy mint országosan, viszont a körükben találunk mintegy 20 százaléknyi olyan személyt, aki 8 osztálynál magasabb iskolai végzettséggel rendelkezik (szakmunkásképzőt, szakiskolát végzett = 16%, illetve annál többet = 4%). Az országos kontrollcsoport pedig úgy van megkonstruálva, hogy nincs benne 8 osztálynál magasabb végzettségű személy.

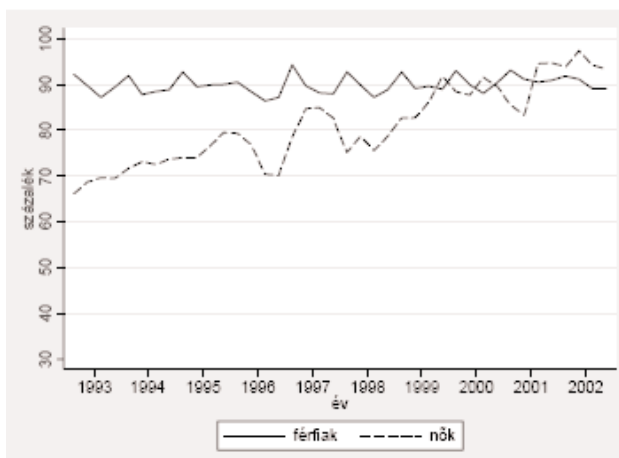
14.2. ÁBRA

AZ ALACSONY ISKOLÁZOTTSÁGÚ (LEGFELJEBB 8 OSZTÁLYT VÉGZETT), 15–49 ÉVES NÉPESSÉG FOGLALKOZTATÁSI HELYZETE MAGYARORSZÁGON 1993 ÉS 2003 KÖZÖTT

(a) Foglalkoztatási arány
(negyedéves adatok)

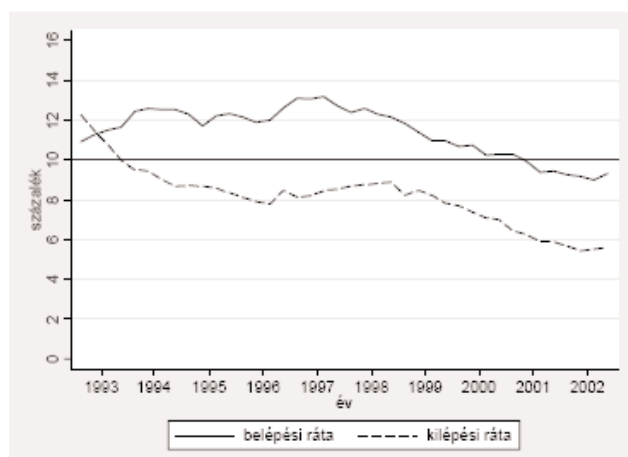


(b) 4 negyedéven át folyamatosan foglalkoztatottak aránya a foglalkoztatottakon belül

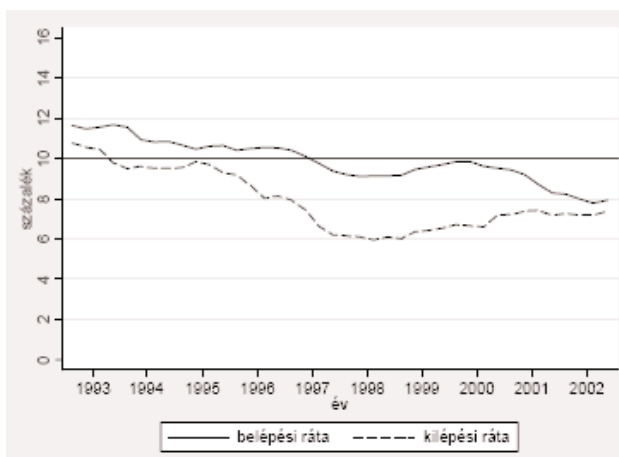


A foglalkoztatásba való belépések, illetve a foglalkoztatásból való kilépések értéke
A bázisnegyedévi foglalkoztatás százalékában (éves állapotváltozások, trendek)

(c) Férfiak



(d) Nők



A referencianépesség nem tartalmazza a korai nyugdíjazottakat és a nappali tagozatos tanulókat. (c)–(d) ábrák: $ki/bel\acute{e}pes[_{t+3}] / foglalkoztat\acute{a}s[_t]$. Trendek: ± 4 negyedéves mozgó átlagolású szűrő segítségével becsülve.

Forrás: A KSH negyedéves munkaerő-felvételek adatfile-jaiból számított adatok.

E markáns eltérésekben legalább három igen különböző ok játszhat szerepet: 1. a roma népesség igen kedvezőtlen regionális elhelyezkedése, 2. a romák felülreprezentáltsága a nagyon rövid időtartamú és eredendően instabil, jóléti forrásokból finanszírozott állások tekintetében, 3. a romákkal szemben gyakran alkalmazott munkaerő-piaci diszkrimináció.

A romák foglalkoztatási instabilitása mögött társadalom alatti létezésük formáinak egész univerzuma lelhető fel. Az alábbiakban megpróbáljuk lajstromba venni a munka világának azokat a jellemzőit, amelyek – megítélésünk szerint – döntő szerepet játszanak társadalom alatti létezésük bebetonozódásában. Nem állítjuk, hogy az instabil foglalkoztatásnak a társadalom alatti létezés lenne az egyedüli formája. A láthatatlan gazdaság vállalkozói vagy vállalkozásközeléi világa számos kitörési lehetőséget nyújt ebből a kilátástalan világból a romáknak is. Ennek a másik világnak a kiterjedését még annyira sem ismerjük, mint emezét. A előttünk kirajzolódó szociális probléma mérete és mélysége miatt azonban feltétlenül a társadalom alatti létezés súlyos tüneteire kell a hangsúlyt helyeznünk. Különösen nehéz a falvakban élő romák helyzete. Az alábbiakban két csoportra – az alkalmi munkák, illetve a jóléti foglalkoztatási formák csoportjára – bontva, rendszerezzük a kvalitatív beszámolókból lesűrhető tapasztalatokat.

Az alkalmi munkák világa. „A rendelkezésünkre álló adatok alapján úgy tűnik, két tevékenységnek van domináns szerepe. Az egyik a bér munka, ami az esetek többségében mezőgazdasági napszámos-munkát, idénymunkát ... jelent. Meg építkezéseken segédmunkát, házaknál takarítást, mosást, gyomlálást, kisegítő munkákat. ... az itt dolgozókat nem védi senki és semmi, a bérek hihetetlenül alacsonyak és az informális szektorban dolgozó szubproletariátus – az újcseledecség – kiszolgáltatottsága tökéletes.” (Tóth [1997], 694. old.)

Vannak olyan alkalmi munkák is, amelyekben „a munkaadó hosszabb időre megegyezik valakivel, hogy ő kell elvégezzen bizonyos munkákat, feladatokat pénzbeli fizetség fejében. Jellegében inkább az állandó munkához hasonlít, mint az alkalmihoz, de az állandó munka nyújtotta biztonság és annak egyéb előnyei nélkül. ... A munkavállaló rá van kényszerülve, hogy bármilyen ajánlatot elfogadjon, hiszen a lehetőségek igen szűkek. A [munkaadó] ... a foglalkoztatott munkaereje és munkaideje fölött szabadon rendelkezik.” (Fleck—Orsós—Virág [2000], 99. old.)

Nagyobb szervezetek is alkalmaznak cseledeceket: „Az erdőszet alkalmaz Bodza utcaiakat erdőtelepítéskor területek tisztítására, csemetefák ültetésére. Egész családok dolgoznak ilyenkor együtt napokig. A munkakörülmények egészen embertelenek. Tüskés bozótosokat, indákat kell kiirtani kapával, fejszével. Lyukakat ásni domboldalon, lejtőkön a csemetéknek. Ebben a munkában nők ugyanúgy részt vesznek, mint a férfiak. Ugyanúgy cipelnek, kapálnak, mindent ugyanúgy végeznek. Napi tíz-tizenkét óra kemény munkáért 2-3000 forintot fizet az erdőszet.” (Fleck—Orsós—Virág [2000], 100. old.)

Van úgy, hogy a cseledeceket természetben fizetik ki. A nem pénzért végzett alkalmi munkák „közül legfontosabb a paraszt családoknál való ház körüli munka. Ezért cserébe csak legritkább esetben kapnak pénzt a Bodza utcaiak. Általában élelemért, esetleg ruháért ássák fel a kertet vagy takarítják ki az ólat valamelyik falusi családnál.” (Fleck—Orsós—Virág [2000], 101. old.)

Szuhay Péter így jellemzi ezeket a tevékenységi formákat: „Az e csoportba tartozó tevékenységek általános jellemzője, hogy a munkavállalók más gazdaságában egy-egy napra vagy akár hosszabb időre szegődnek el napi vagy heti bérért... A tevékenységtípusok nagy része idényjellegű kampánymunka és elsősorban a mezőgazdasági termelés területein jellemző, főleg a magángazdaságokban, de időnként előfordul munkavállalás szövetkezetekben és állami gazdaságokban is. ... Kisebbségi gazdaságok csak néhány emberre kiterjedően gyakorta adhatnak apróbb napszámosmunkára megbízást. Ezek általában patrónus–kliens viszony keretei között jelennek meg, s jellemzőjük, hogy egy-egy parasztgazdaság egy-egy állandóan visszatérő jó emberét alkalmazza a legkülönbözőbb munkákra, az udvar- és vécetakarítástól kezdve a trágyahordáson keresztül a disznó orrának megkarikázásáig, vagy a disznók elszállításáig. Ennek a viszonyoknak alapvető jellemzője, hogy a munkavállalók részben nehéz, részben alulértékelt vagy egyenesen piszkos munkát végeznek, amit azért csak ők végeznek el, mert ők vannak a legkiszolgáltatottabb helyzetben.” (Szuhay [1999], 57–58. old.) Van, akinek még ilyen munka sem jut. Ők a falvak és a városi cigánytelepek páriái. „A másik jelentősebb alkalmi jövedelemszerző tevékenység a természetben található javak összegyűjtése. Elképzelni is nehéz, mi minden szolgálhat pénzkereseti forrással: kutyacseresznye, amit tinta gyártásához használnak, hörcsög, amit a prémjéért gyűjtenek, a bodzavirág és az éticsiga, a gomba és a rözse, meg a fa, a som, a galagonya, vannak csipkészők, gyűjtenek mindenféle gyógynövényeket stb.” (Tóth [1997], 695. old.)

„Böngészés, mezgerelés. E tevékenységek elsősorban a betakarítás után felszabaduló nagyüzemi táblákon maradt kultúrnövények utólagos betakarítására koncentrálnak. A kukorica, a cukorrépa, a krumpli, a napraforgótáblák és a leszüretelt szőlőtagok maradványtermésének összegyűjtése sokszor kecsegtet olyan mennyiségű termés megszerzésével, amiből kerül a piacra és a háztartás saját fogyasztására is.” (Szuhay [1999], 57. old.)

„Ide sorolhatjuk a guberálás és a szelektív hulladék-gyűjtés során a fogyasztható és értékesíthető javak megszerzését. E tevékenység legnépszerűbb helyei a szemétteltelepek és a városok, falvak utcái, ahol kukázás, illetve lomtalanítás során szerezhetők meg a javak. A gyűjtés irányulhat élelmiszerre, ruhára, papírra, fémre, de bármilyen újból hasznosítható termékre, így akár az akkumulátor, akár a háztartási gépek szétszerelése követelhet meg egyfajta szakosodást.” (Szuhay [1999], 56. old.)

Most vizsgáljuk meg, különbözik-e ettől az, amit a jóléti foglalkoztatási formák – a közhasznú munka, a közmunka és a közcélú munka – világa kínál az állás nélküli romáknak!⁹²

⁹² Mivel a tevékenység jellegére – nem az időtartamára – helyezzük a hangsúlyt, nem teszünk különbséget közhasznú, közcélú, illetve közmunka között.

A jóléti foglalkoztatási formák világa. Közmunka [2000]. Ajka térségében elvégzett munkák felsorolásszerűen: vízelvezető árok tisztítása, hídgyűrűk lerakása, patakmeder tisztítása, föld deponálása, tereprendezés, hulladékgyűjtés, illegális hulladéklerakó felszámolása, hulladékgyűjtők ürítése, szemételep rendezése, bokrozás, kaszálás, füvesítés, parlagfűirtás. Közmunka [2003]: „Jász-Nagykun-Szolnok megyében több százan végeznek közmunkát, főként takarítási feladatokat látnak el. Szolnok önkormányzata 1999-ben alapította meg a Munkalehetőség a Jövőért Szolnok elnevezésű közhasznú társaságot azzal a céllal, hogy a rászorultak egy része ne szociális segélyből tartsa fenn önmagát, hanem úgy mond – »rendes« kenyeréért elfoglaltságból származó jövedelemből.... Legtöbbször munkavezető irányításával a város parkjait gondozzák, irtják a parlagfűvet, gyűjtik a szemetet, a szakmunkások pedig részt vesznek az önkormányzati intézmények festési, karbantartási munkálataiban.” ... „A Vásárhelyi terv továbbfejlesztéséhez kapcsolódó közmunkaprogram végrehajtására 150 millió forint vissza nem térítendő támogatást kapott a Közép-Tisza Vidéki Vízügyi Igazgatóság a Munkaügyi Minisztériumtól. A májustól november végéig tartó program során 274 közhasznú munkás 150 kilométer hosszúságban takarítja ki a Tisza hullámterét.... A közmunkásokat, akik 50 ezer forint bért kapnak havonta, a KÖTIVIZIG – egyeztetve a cigány kisebbségi önkormányzatokkal – főként azokról a Tisza menti kistelepülésekről toborozta, amelyeken a munkanélküliség 50 százalékkal magasabb az országos átlagnál.”

Közmunka [2003]: „A polgármester-asszony elmondta, hogy N lakosságának egyharmadát a romák jelentik, valamint a munkanélküliek 80 százaléka szintén roma. ... XY elmondta, hogy a romák ma már versengenek a munkahelyért. ... Eljutottak oda, hogy szívesebben élnek meg a saját keresetükből, mint a segélyből. A program keretében fűvet vágnak, árkot pucolnak, vízvezetékét újíttattak fel, tavasztól késő őszig ápolják a virágokat, rendben tartják a települést, felújítják a középületeket, rendben tartják az intézményeinket.”

Tájékoztató [2004]: „Idén 9 különböző program indulhatott. Felújítottuk a korábbi nagy sikerű erdőgazdálkodást segítő közmunkát, folytattuk a Vásárhelyi terv és az autópálya-építés támogatását, és kísérleti jelleggel elkezdtek a közúti kereszteződések akadálymentesítését, a cigánytelepek személtmentesítését, elkezdődött a szervezett parlagfűirtás, a Balaton körzetében a fődínyben tisztasági programot indítottunk.”

Közmunka [2004a]: „Több mint 1200, négyötödrészt roma származású tartósan munkanélküli kapott munkát. A program az M3 és M35 autópálya építéséhez kapcsolódik. ... A munkások feladata lesz az M3 Görbeháza és Nyíregyháza, valamint az M35 Görbeháza és Debrecen közötti szakaszának nyomvonalát keresztező vízfolyások rendezése, tisztítása és kisebb mértékű szabályozása.”

A példákat végtelenségig folytathatnánk, de a szabály e néhány példából is kiolvasható: E rövid ideig tartó, jelentős közpénzekből finanszírozott munkák szinte semmiben nem különböznek azoktól a szintén rendszertelen, rövid ideig tartó, kiszolgáltatott, pespektívátlan és többnyire alantas munkáktól, amikhez a romák cselédként vagy páriaként a lakóhelyi környezetükben – mindenfajta állami gondoskodás nélkül – maguktól is hozzájutnak. A különbség a mértékekben van. Sok szegény roma (és nem roma) ember – úgy tűnik – manapság csak ezen a módon tud akárcsak ilyen munkákhoz jutni. A rendkívül alacsony szintű roma foglalkoztatottság fenntartása ma már csak e programok mellett lehetséges. A 14.8. táblázatban megbecsültük, hogy a közhasznú munka, a közmunka és a közcélú munka aktív foglalkoztatáspolitikai eszközeinek működtetése – ha csak a romák foglalkoztatását vesszük figyelembe – évente mennyi pénzbe kerül.

14.8. TÁBLÁZAT
A NEM CÉLZOTTAN ROMA JÓLÉTI FOGLALKOZTATÁSI PROGRAMOKBAN
ROMA EMBEREK FOGLALKOZTATÁSÁRA KÖLTÖTT KÖLTSÉGVETÉSI ÖSSZEGEK
BECSÜLT NAGYSÁGA, MILLIÓ FORINT

jóléti program	2002	2003	2004	összesen
közhasznú munka	2 963	2 963	2 216	8 142
közmunka	3 142	2 749	2 468	8 359
köz össz célú munka	2 453	3 158	3 758	9 369
összesen	8 558	8 870	8 442	25 870

Forrás és becslési eljárás: Az egyes programokra költött teljes összegek a 2.7.a/5. táblázatból, a romák részesedései a FH-Autonómia Alapítvány 2001. évi adatfelvételéből származnak (lásd a 2.7.a/6. táblázat jegyzetét!) Feltételeztük, hogy a kiadásokból való részesedések a létszámokkal arányosak.

A rendszer működése általában is sokba kerül (lásd 14.5. táblázat). A romákra külön kiszámítva: Magyarország évente 8-9 milliárd forintot költ – 2002 és 2004 között (folyó áron) összesen több mint 25 milliárd forintot költött – egy olyan jóléti rendszer működtetésére, amely akarva-akaratlanul is hozzájárul ahhoz, hogy a romák kiszolgáltatottságon és társadalmi elkülönülésen nyugvó rendszere a foglalkoztatásban fennmaradjon.

Az aktív foglalkoztatáspolitikának ezeket a vonásait (és más ezzel összefüggő jellegzetességeit) korábban is számos bíráló érte. A bírálatok között talán a leghangsúlyosabb az az érv, hogy a kilencvenes évek közepe táján a – segélyezési és a támogatási – rendszer az önkormányzatok szintjén vált decentralizálttá, ami számtalan anomália forrása lett.⁹³ A rendszer expanziója során az ebből fakadó problémák még súlyosabbá váltak. Vegyük sorra ezeket a problémákat.

1. A rendszer decentralizációja rendkívüli mértékben felerősíti a települések közötti egyenlőtlenséget. „A közcélú foglalkoztatottak átlagosan a rendszeres szociális segélyezettek egyharmadát teszik ki, ugyanakkor a települések alsó kvartilisében egyetlen közcélú foglalkoztatott sincs, míg a felső kvartilisben többen vannak a rendszeres szociális segélyezettekénél. A közcélú foglalkoztatás finanszírozására elkülönített keretükből a települések 48,8 százaléka 2000-ben egyetlen forintot sem használt fel, 5,4 százaléka pedig 90 százalékot. ... A rendszeres szociális segélyezés és a közcélú foglalkoztatás e kirívó egyenlőtlenségei mögött a települések roppant eltérő adottságai állnak. A kistépülések döntő többségében nincs a közcélú foglalkoztatás szervezésére szolgáló önkormányzati részleg, s csak a legnagyobb településeken léteznek a többségükben egészségi, mentális, családi problémákkal megterhelt tartós munkanélküliek speciális támogatására alkalmas családsegítő szolgálatok, civil szervezetek, oktatási intézmények.” (Fazekas [2001], 165–166. old.)⁹⁴
2. Ez a teljesen decentralizált rendszer a közhasznú és a közcélú munka esetében 3200 települési önkormányzat szintjére, darabokra tördeli szét a helyi munkaerőpiacokat. A munkaerő-kereslet és -kínálat értelmes egységei az ingázási távolságokon belüli helyi munkaerőpiacok volnának, a pénzösszegek önkormányzatokhoz való telepítése mégis elejét veheti annak, hogy a munkakínálat (a „közfoglalkoztatott”) és a munkaerő-kereslet (az erre a célra rendelkezésre álló forrás) egymásra találjon, ha történetesen a források és a potenciális támogatottak települések szerinti eloszlása eltér egymástól. (Ami az 1. pontban említettek miatt is és egyébként is gyakran előfordul.)
3. A segélyezési és a támogatási politika decentralizált rendszere tág teret engedett annak, hogy az önkormányzatok kivonhassák egyéb (más jogcímenek meglevő) forrásaikat a jóléti rendszerből. „Az önkormányzatok sokszor nem tudják vagy nem is akarják »értelmes« feladatokkal ellátni [a közhasznú munkásokat], ... többnyire megelégszenek azzal, hogy a konstrukcióban rejlő számukra kedvező lehetőségeket kihasználva kíméljék segélyezési keretüket.” (Havas—Kemény [1995]) A közcélú munka formájának bevezetésével ez a gyakorlat még inkább általánossá vált. E helyi kezelésű jóléti foglalkoztatásra szánt összegek olymódon beépültek mára az önkormányzatok költségvetésébe, hogy az önkormányzatok bújtatott szubvencionálásának tekinthetők.
4. Az önkormányzati hatáskörbe helyezett foglalkoztatáspolitikai kiszolgáltatottá teszi a támogatottakat, és tág teret engedett a helyi önkényeskedésnek.⁹⁵ A támogatásban részesülők kiszolgáltatottsága annál nagyobb, minél alacsonyabb iskolai végzettségű valaki, illetve minél rosszabb a helyi foglalkoztatási helyzet. „A közcélú foglalkoztatás elutasítása a szakképzettek, a közép- és a felsőfokú végzettségűek között a leggyakoribb, akik méltatlannak és megalázóan tartják a közterületen végzendő, tipikusan segéd- és betanított jellegű munkát. Mások elfogadják ugyan a közcélú munka kötelezettségét, többségük mégsem áll munkába, elsősorban egészségi okokra hivatkozva.” (Fazekas [2001], 167. old.) Nyilvánvalóan azok fogadják el, akiknek végképp nincs más választása:

⁹³ E problémák egy részét meg lehetett volna előzni, más részük pedig jóval enyhébb lett volna, ha a rendszer decentralizációját – amire nyilvánvalóan szükség van – a települési önkormányzatoknál magasabb szinten valósították volna meg. Nem lett volna tökéletes az sem, de a jelenleginél feltétlenül jobb megoldás lett volna, ha a helyi munkaügyi központok hálózatára támaszkodva épült volna ki egy – egységes elvek alapján működő és egységes elveket követő – segélyezési és támogatási intézményrendszer. Tíz évnyi működés után nyilván sokkal nehezebb változtatni ezen, mint tíz évvel ezelőtt. De ma sem lehetetlen.

⁹⁴ Lásd erről részletesebben Fazekas [2002].

⁹⁵ Lásd erről részletesebben Fazekas—Köllő—Lázár—Nagy [2001], Fazekas [2002], Köllő [2003], Szalai [2004–2005].

a mélyszegénységben élő romák és nem romák. „Átlagon felüli az elutasítók aránya a viszonylag alacsony munkanélküliségű és a be nem jelentett munkára nagyobb lehetőségeket kínáló régiókban.” (Fazekas, ugyanott). A helyi mérlegelésű foglalkoztatáspolitikai az éppen aktuális helyzettel függően változathatja a segélyezési és ellenőrzési „húzd meg – ereszd meg” politikáját. Ha szűkösek a segélykeretek és sok a rászorult, akkor maga szemezgeti ki – ki tudja, milyen szempontok szerint – azokat, akiknek munkát ad; ha viszont „kell helyben a parkosítás, de nemigen van rá pénz, ha zúgolódnak a lakosok, hogy piszkosak az utcák, ... , ha revizorok hada ellenőrzi az eladósodott önkormányzat számláit, akkor előkerül a kényszer-munkaszervezés: segélyt csak az kaphat, aki beáll a sorba, és végzi, amit számára a hivatal kijelöl.” (Szalai [2005])

Mindezeket bírálatokat kiegészíthetjük egy következő ponttal, amely már nemcsak az önkormányzati kezelésű foglalkoztatási programokra érvényes, hanem a nagyobb léptékű közmunkaprogramokra is.

5. E foglalkoztatási programok közös sajátossága, hogy nem emelik ki a romákat – és más mélyszegénységben élő embereket – a társadalom alatti lét viszonylataiból. Munkát adnak nekik, de olyan társadalmi összefüggések közepette, amelyek – akarva-akaratlanul is – hosszú távon megerősítik mindazokat a belső tulajdonságokat és külső viszonylatokat, amelyek újratermelik mindazt, ami miatt ezek az emberek támogatásra szorulnak. A szegénységben élő romák – és más szegények is – leginkább attól szenvednek, hogy megélhetési forrásaik rendszertelenek; hogy jövedelmük, amiből élnek, másoktól függ; hogy a társadalom intézményeivel szemben kiszolgáltatottak; továbbá hogy a munka, amit végeznek, megalázónak számít a helyi társadalomban, amelyben élnek. A jóléti foglalkoztatás formái pontosan leképezik ezeket a formákat: rendszertelen és rövid távú munkákat kínálnak; tartósítják a segélyfüggést; megerősítik a hatóságokkal szembeni kiszolgáltatottságot; és a negatív társadalmi sztereotípiáknak megfelelő – megalázó – munkákra⁹⁶ kényszerítik őket. Különösen nagy felelősséget kell éreznünk az érintettek gyermekei miatt. Vajon milyen jövő vár azokra a gyermekekre, akinek a szülei e társadalom alatti lét körülményei között vegetálnak? A „közfoglalkoztatottak” nagyfokú cserélődése miatt az egy időpontban támogatottak számát többszörösen meghaladó számú személyt, családot és gyermeket érint ez.

Mi lenne az alternatíva? Társadalmi integrációt biztosító tartalmass projektek, amelyek – ha megfelelő szakértelemmel működtetik őket – kivezetnek a társadalom alatti létezés reménytelen világából. A jóléti foglalkoztatás drága és sehozá sem vezető formái helyett kétfajta típusú tartalmassabb beavatkozást javasolunk: felkészült nonprofit szervezetek által gondozott, a romák gazdasági önszerveződését elősegítő programokat, illetve átfogó – a gazdaságra, a közlekedési viszonyokra, az oktatásra, az egészségügyre és a szociális intézményekre egyszerre kiterjedő – térségi rehabilitációs programokat az ország romák által sűrűn lakott falusi válságövezeteiben. Ez utóbbira jó példa az ún Cserehát Program⁹⁷, amely egy egész, válságban levő, tönkrement övezet megújítására tesz kísérletet. Ilyen nagy horderejű program Magyarországon még nem volt. Tapasztalatokról nem számolhatunk még be. A gazdasági önszerveződést elősegítő programok tapasztalatait azonban közelebbről is szemügyre vehetjük.

A romák gazdasági önszerveződését elősegítő programok megvalósításában Magyarországon 1990 óta vitathatatlanul az Autónómia Alapítvány⁹⁸ játssza az úttörő szerepet. Az alapítvány többségében vidéki mezőgazdasági projekteket támogat, „megcáfolva azt a tévhitet, amely szerint a cigányok nem

⁹⁶ Hangsúlyoznunk kell, hogy soha nem egy konkrét munkafajta a megalázó, hanem a munka társadalmi kontextusa az, ha az. Megalázó csak az a jelentés lehet, amit a kisközösség világában tulajdonítanak neki. Például határozottan megalázó az, ha egy faluban a romákkal és csakis a romákkal ásatják az árkot és szedetik össze a szemetet. Nem megalázó viszont, ha a romák saját közösségi házuk építése és rendezése során végzik el pontosan ugyanezeket a munkákat, vagy ha a falubeliekkel közösen – romákkal és nem romákkal együtt – tisztítják meg a falujuk környezetét. Az utóbbi esetekben ugyanis az árokásás és a szemétszedés olyan társas cselekvés, ami társadalmi megbecsülésüket és önbecsülésüket nem sérti. A szemétszedő vagy árokásó közmunkához képest az is nyilvánvalóan jobb, ha tereprendezéssel professzionálisan foglalkozó piaci cégek, vagy takarítóvállalkozók alkalmaznak – nyilván főként alacsony státusú – dolgozókat, és azok végzik el piaci megrendelésre ezeket a munkákat. Ebben a kontextusban ugyanis inkább egyenlő felek közti tranzaktív viszonylatok működnek.

⁹⁷ E nagyszabású program részleteiről számol be a Cserehát Programdokumentum [2004].

⁹⁸ Eddigi tevékenysége során mintegy hatszáz településen ezerkétszáz helyi kezdeményezést támogatott összesen több mint hétszázmillió forinttal. (Ez Európa [internetes újság], 2005. 9. évf., 1. szám)

hajlandók, nem képesek földet művelni. A támogatott projekteket olyan személyek vezetik, akik kellő motivációval és készséggel rendelkeznek arra, hogy tegyenek valamit saját maguk és közösségük érdekében. Az Autonómia Alapítvány olyan projekteket támogat, amelyek hosszú távú eredménnyel kecsegtetnek, és életre keltik, gazdagítják a helyi közösségeket. A támogatott projektek: a közvetlen fogyasztást elősegítő projektek – élelmiszer megtermelése a családok és a helyi közösségek számára; fejlesztési projektek – olyan jövedelemtermelő projektek, amelyek mellett, hogy munkaalkalmat teremtenek, hosszú távú eredményekkel, a továbbfejlődés lehetőségével kecsegtetnek. A projektek rendkívül sokfélék: az állattenyésztéstől a málnatermesztésig, a vályogtégla és betonoszlop készítésig, a kosárfonásig a tevékenységek széles skáláját támogatják. Az Autonómia Alapítvány adomány és kamatmentes kölcsön formájában nyújt támogatást, valamint segít a projekt kidolgozásában és életképességének biztosításában. A vissza nem térítendő és a visszatérítendő támogatás aránya attól függ, hogy egy adott munkaterv alapján mikor és mekkora közvetlen haszon várható.”⁹⁹ Az alapítvány által működtetett projektekből¹⁰⁰ több általánosítható tanulság vonható le egy jól szervezett gazdasági, foglalkoztatási programra nézve.

1. Ezek a programok – ellentétben a közhasznú munka, a közmunka és a közcélú munka gyakorlatával – arra törekednek, hogy tartós megélhetést biztosítsanak a résztvevőiknek; klienseiket autonóm és egyenrangú partnerek tekintik, igyekeznek őket tranzaktív viszonylatokba helyezni; társadalmi megbecsülést és önbecsülést adó munkák feltételeit biztosítják a számukra.
2. A projekteken nem egyének vagy családok, hanem szervezetek vehetnek csak részt. Ekképpen a projekt be sem indulhat valamiféle közösségépítés nélkül.
3. A részt vevő szervezeteknek a felvett kölcsönhöz vagy támogatáshoz saját hozzájárulást kell biztosítani. Ez a körülmény növeli a részt vevő szervezetek elkötelezettségét.
4. A projektek működtetésében igen lényeges szempont a szakértelem. Ha helyben nem áll rendelkezésre megfelelő szakértelem, akkor a támogatás keretében felkínálják azt a lehetőséget, hogy a résztvevők képzést szervezzenek maguknak. Ha szükséges, szervezetfejlesztési és projektmenedzsment-képzést is biztosítanak számukra.¹⁰¹
5. A programokat gondozó nonprofit szervezet működésében is nagy hangsúlyt kap a szakértelem. Szociális szakmai ismeretekkel és civil szervezetben szerzett tapasztalatokkal rendelkező, elkötelezett munkatársakat alkalmaznak, akiknek az a dolguk, hogy felmérjék a projektek körülményeit, és megtárgyalják a részleteket a projekt vezetőivel, a munkában részt vevőkkel.
6. Az ilyen projektek járulékos haszna, hogy a közösség érdekében mozgósítja azokat helyi roma vezetőket, akik a rendszerváltás óta eltelt években személyes példájukkal és egyéni sikerességükkel kivívták a helyi cigány és nem cigány társadalom megbecsülését. (Havas [2001], 120–121. old.)
7. „A sikeres programoknak köszönhetően cigányok és nem cigányok olyan új szerepekben kerülnek kapcsolatba egymással, amely kettőjük viszonyrendszerét megváltoztathatja. Ezekben az új, például a termelő és a felvásárló között létrejövő relációkban a közös érdekek és a kölcsönösség elemei is fontos szerepet játszanak, s hozzájárulnak ahhoz, hogy a két fél az eddiginél kedvezőbb tapasztalatokat szerezzen egymásról.” (Havas [2001], 121. old.)

A jóléti foglalkoztatás konvencionális formáira – közhasznú munkákra, közmunkákra, közcélú munkákra – évi 27-28 milliárd forintot költ el az ország. Megfelelő szakértelemmel kombinálva hatékonyabb felhasználást is találhatnánk ezekre a költségvetési összegekre. A szakértelem mozgósítása azonban nem egyszerű dolog. A nagy állami pénzalapok és a decentralizált megvalósítás közé nonprofit szervezetek egész hálóját lehetne és kellene kiépíteni. E nonprofit szervezetek lennének hivatottak arra, hogy magukhoz vonzzák az ilyen munkához elengedhetetlenül szükséges elkötelezettséget és szakértelmet. A megfelelő szakértelem bázisát a tíz éve szakadatlanul folyó felsőoktatási expanzió adja. Tízezrével kerülnek ki az egyetemekről és a főiskolákról oktatási, szociális, kommunikációs, jogi, közgazdasági, államigazgatási képzettségű szakemberek. Egy részüket a megújuló szociális szféra

⁹⁹ Idézet a www.autonomia.hu honlapról.

¹⁰⁰ Nagyszámú sikeres program leírása található meg az alábbi két kötetben: Havas [2001] és Csongor—Lukács [2003].

¹⁰¹ Csongor [2001], 10. old.

segítő szervezetei képesek lennének felszívni, ha az állam rászánná magát arra, hogy feladatait, legalább részben privatizálva, magánalapon működő nonprofit szervezetekre bízsa, s ezzel párhuzamosan saját szervezeteit¹⁰² is szakmai alapon újjászervezze. Ez az igényes fiatalok számára is tartalmas, értelmes munkák sokaságát nyitná meg.

Az itt felvetett szempontokra a Wim Kok-jelentés, az EU Közös Foglalkoztatási Jelentése (2004–2005), Az EQUAL Community Initiative Programme és a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv (2004) is nyomatékosan felhívták a figyelmet.

A Wim Kok-jelentés Magyarországra vonatkozó specifikus ajánlásai között hangsúlyosan ott szerepel az a kitétel, hogy „Az integrációs (a társadalmi kirekesztés elleni) stratégiára alapozva erőfeszítéseket kell tenni a roma népesség munkaerő-piaci kilátásainak javítására” (3. melléklet). A Wim Kok-jelentés (2)-es prioritása – az aktív munkaerő-piaci politikák megerősítése – pedig világosan meghatározza azokat a irányelveket, amelyeket a nehezen foglalkoztató populációk esetében egy jól megtervezett munkaerő-piaci politikának követnie kell. Ezek a következők:

- Az aktívvá válást szolgáló programok hatékonyságának fokozása, mindenekelőtt az álláskereső valódi szükségleteinek felismerésén keresztül, valamint azzal, hogy előnyben részesítik a célcsoportra szabott intézkedéseket az általános, univerzális programokkal szemben (16. o.),
- A foglalkoztatási (munkaerő-piaci) szolgáltatásokat alkalmassá kell tenni arra, hogy személyre szabott szolgáltatásokat tudjanak nyújtani; és erősíteni kell a helyi partnerséget a foglalkoztatás bővítése, megőrzése érdekében (16. o.),
- A legsérülékenyebb csoportok ... speciális igényeire külön figyelmet kell fordítani (16. o.).

Az EQUAL Programdokumentum „A” témája kiemelt prioritásként kezeli a hátrányos helyzetű emberek munkaerőpiacra segítésében a romák problémáját. Az EU Közös Foglalkoztatási Jelentésének (2004–2005) magyarországi fejezete a foglalkoztatáspolitikai stratégiájának kialakításakor hangsúlyozza, hogy „a társadalmi kohézió erősítése és a társadalmi beilleszkedés elősegítése érdekében a magyar kormány a foglalkoztatás bővítésére irányuló intézkedések végrehajtása során kiemelt figyelmet szándékozik fordítani a roma népesség ... helyzetének javítására.”

Mindezek a nemzetközi ajánlások és hazai szándéknyilatkozatok először a 2004. évben tükröződtek jelentősebb mértékben a magyarországi foglalkoztatáspolitikában. A roma munkavállalók helyzetének javításával összefüggő feladatokat alapvetően A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) kormányhatározatban foglalták össze, illetve az ehhez kapcsolódó intézkedési terv határozta meg. Az intézkedési tervben foglaltak összhangban állnak a kormányprogramban megfogalmazott a magyarországi cigányság társadalmi és politikai integrációjával összefüggő célkitűzésekkel, továbbá a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv romákat érintő irányvonalával, valamint a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter által kiadott (4/2004. MÜK. 3/2004.) FMM-utasítás mellékletét képező kiemelt ágazati célokkal.

A korábbi évekről áthúzódó és a 2004-ben indított új típusú foglalkoztatási programok száma 55 volt. Ezekben a programokban 4709 fő vett részt, a roma résztvevők támogatására fordított forrás a meghaladta a 3 milliárd forintot. A programok fő célja a foglalkoztathatóság esélyének növelése, a kulcsképeségek javítása, a munkaerő-piaci pozíció erősítése, a várható munkaerőigényekre alapozva az elsődleges munkaerőpiacra való (vissza)juttatás elősegítése. A képzési programok ideje alatt jellemzően folyamatos mentori jellegű szolgáltatást nyújtanak a hallgatóknak. Figyelemmel kísérik a tanulmányi előremenetelt, nehézségekkor segítenek, lehetővé téve az egyénre szabott tanulást is. Mindez figyelembe veszi és tiszteletben tartja az eltérő iskolai tapasztalatokkal és szociális háttérrel rendelkező hallgatók fejlődését, az egyéni igényeket és szükségleteket.

¹⁰² A helyes irányba mutató kezdeményezésekre példa a Pest Megyei Munkaügyi Központ integrált roma foglalkoztatási központi programja. Lásd erről: Lengyel [2004].

Összefoglaló

Az 1993. évi, illetve a 2003. évi országos reprezentatív roma felvétel egyéni adataira, továbbá kontrollcsoportként a megfelelő évek (illetve a teljes időszak) KSH munkaerő-felvételeinek egyéni adataira támaszkodva próbáltunk részletes képet adni a magyarországi roma népesség foglalkoztatási esélyekről, a korai nyugdíjazás mértékéről, a foglalkoztatás stabilitásáról (alkalmi, illetve tartós jellegéről), valamint a munkaerő-piaci programok által teremtett foglalkoztatási lehetőségek mértékéről. A szóban forgó dimenziókban igyekeztünk a roma népesség helyzetét a teljes népesség helyzetével összehasonlítva bemutatni.

Az elérhető empirikus bizonyítékok összegyűjtésével megpróbáltuk igazolni, hogy a rendszer-váltással drámai módon leépült romafoglalkoztatás milyen módon és milyen mechanizmusok által állt be egy új – harmadik világra emlékeztető – stacionárius állapotba (steady state). Ennek az új állandósult állapotnak az alapvető sajátossága abban áll, hogy a rendkívül alacsony (30-35%-os) foglalkoztatási arány szélsőségesen magas cserélődési rátákkal (foglalkoztatásból való kilépési, illetve foglalkoztatásba való belépési rátákkal) társul. A foglalkoztatásnak ez a sajátossága – meglepő módon – nem tapasztalható a teljes népesség hasonlóan alacsony (8 osztálynál nem magasabb) iskolai végzettségű részében. A kontrollcsoportban a foglalkoztatási arány csaknem a duplája a romákének, és a foglalkoztatási instabilitás is messze (több mint 50%-kal) alatta marad annak, amit a roma népességnél tapasztalhatunk. Ezek a jelek a romák társadalomból való drámai kiszorítottságára utalnak, – amely kiszorítottság a romák kedvezőtlen területi eloszlásából, illetve a foglalkoztatási diszkriminációból következik. Rámutattunk arra is, hogy központi finanszírozású aktív munkaerő-piaci programok (közcéli, közhasznú munka, közmunka stb.) – akaratlanul is – tartósítják a romák foglalkoztatásának átmeneti, instabil mintáit.

Hivatkozások

- Cserehát Programdokumentum [2004]: Cserehát Programdokumentum. Esélyegyenlőségi Kormányhivatal Hálózat- és Térségfejlesztési Igazgatóság, Budapest, május .
- Csongor Anna [2001]: Előszó. Megjelent: Havas [2001b], 7–10. old.
- Csongor Anna—Lukács György Róbert, szerk. [2003]: Roma munkaerő-piaci programok. Autonómia Alapítvány, Budapest.
- Fazekas Károly [2001]: Az aktív korú állástalanok rendszeres segélyezésének és közcéli foglalkoztatásának önkormányzati tapasztalatai. Megjelent: Munkaerő-piaci Tükör, MTA Közgazdaságtudományi Intézet – OFA, Budapest, 163–172. old.
- Fazekas Károly [2002]: A tartós munkanélküliek rendszeres szociális segélyezése és önkormányzati közfoglalkoztatása Magyarországon 2000–2001-ben. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 6. szám.
- Fazekas Károly—Köllő János—Nagy Gyula—Lázár György [2001]: Kutatási összefoglaló a munkanélküli ellátási rendszer átalakításának hatásvizsgálata keretében végzett kutatások eredményeiről. MTA KTI – BKÁE Emberi Erőforrások tanszék – Foglalkoztatási Hivatal, Budapest. kézirat.
- Szuhay Péter [1999]: A magyarországi cigányság kultúrája: etnikus kultúra vagy a szegénység kultúrája. Panoráma, Budapest.
- Fleck Gábor—Orsós János—Virág Tünde [2000]: Élet a Bodza utcában. Megjelent: Kemény [2000b], 80–139. old.
- Havas Gábor [2001a]: Utószó. Megjelent: Havas Gábor [2001b], 119–122. old.
- Havas Gábor, szerk. [2001b]: Gazdálkodó cigányok. Autonómia Alapítvány, Budapest.
- Havas Gábor—Kemény István [1995]: A magyarországi romákról. Szociológiai Szemle, 3. szám.

Kemény István szerk. [1999b]: A cigányok Magyarországon. A Magyar Tudományos Akadémia kiadása, Budapest.

Kemény István [2000a]: Előszó. Megjelent: Kemény [2000b], 7–37. old.

Kemény István szerk. [2000b]: A romák / cigányok és a láthatatlan gazdaság. Osiris – MTA Kisebbségkutató Műhely, Budapest.

Kertesi Gábor [2000]: A cigány foglalkoztatás leépülése és szerkezeti átalakulása 1984 és 1994 között. Közgazdasági Szemle, 47. évf. 5. szám, 406–443. old.

Köllő János [2003]: A roma munkanélküliség és a munkanélküli segélyrendszer 2000. évi reformja. Közvetett bizonyítás regionális adatok alapján. Megjelent: Csongor—Lukács [2003], 29–44. old.

Közmunka [2000]: Ajka térség. Sikeres közmunkaprogram a térség 35 településén.
<http://www.ajkaterseg.hu/module.asp?id=4109>.

Közmunka [2003]: A közmunka csak átmeneti megoldást jelent. Magyar Rádió Online.
http://www.radio.hu/print_wrapper.php?cikk_id=49843.

Közmunka [2004a]: Elindult az ország legnagyobb közmunkaprogramja. Romaweb.
<http://www.romaweb.hu/romaweb/index.jsp?p=hir&sp=view&tema=3&id=1906>.

Közmunka [2004b]: Hatszázmillió közmunkaprogram, ezer munkahely. Romaweb.
<http://www.romaweb.hu/romaweb/index.jsp?p=hir&sp=view&tema=3&id=1704>.

Közmunkapályázat [2004]: Pályázati felhívás az FMM 2004/1. számú közmunkaprogramjára.
<http://www.fmm.gov.hu/main.php?folderID=2013&articleID=736&ctag=articlelist&iid=1&pf=y>.

Lengyel János [2004]: Integrált roma foglalkoztatási központi program (esettanulmány). Pest Megyei Munkaügyi Központ.

Lukács György Róbert [2003]: Roma munkaerő-piaci programok. Megjelent: Csongor—Lukács [2003], 45–88. old.

Szalai Júlia [2004–2005]: A jóléti fogda. I. rész, Esély, 2004. 6. szám; II. rész. Esély, 2005, 1. szám.

Tájékoztató [2004]: Tájékoztató a közmunkaprogramok 2004. évi megvalósulásáról.
<http://www.fmm.gov.hu/main.php?folderID=2013&articleID=1378&ctag=articlelist&iid=1&pf=y>.

Tóth Pál [1997]: A falusi cigányok és az informális szektor. Magyar Tudomány, 1997, 42. évf. 6. szám, 690–697. old.

15. A fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatási esélyeinek növelése

Az Európai Unió célrendszerében a foglalkoztatási szint növelése mellett önálló cél a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem. Az eszközök szintjén a kettő szorosan összefügg, mivel a társadalmi integráció legfontosabb csatornája a munkavállalás. Egy harmadik, kapcsolódó cél a jóléti ellátórendszerek egyensúlyának megteremtése. Először ezeket a célokat, az eszközökre vonatkozó uniós ajánlásokat, és a közelmúltban megvalósult, illetve az akciótervben szereplő hazai intézkedéseket tekintjük át. Ezután a fogyatékossgal élő emberek rehabilitációjának helyzetéről és a szakpolitikák eredményességéről adunk képet.

Célok és intézkedések

AZ EFS-BEN ÉS A WIM KOK-JELENTÉSBEN MEGFOGALMAZOTT CÉLOK

A jelentésben körvonalazott célok között szerepel a fogyatékos emberek társadalmi integrációja, de nem kapcsolódnak hozzá olyan konkrét, mérhető célkitűzések, mint az aktivitás esetében. Ugyanígy, alapvető, de kevésbé konkretizált célként jelenik meg a jóléti ellátórendszerek egyensúlya, amit a megváltozott munkaképességű népesség alacsony aktivitása is veszélyeztet. A megváltozott munkaképességű emberek aktivitási vagy foglalkoztatási szintjére sincs konkrét célkitűzés; az idősök foglalkoztatására vonatkozóan a lisszaboni cél az 50 százalékos szint elérése (az 55–64 éves népességben).

Az integrációra vonatkozó ajánlás arra helyezi a hangsúlyt, hogy a fogyatékossgal megnehezítheti a társadalmi beilleszkedést – függetlenül attól, hogy a munkavégzőképesség csökkenésével is együtt jár-e vagy sem. Így nem csak a megváltozott munkaképességű emberek, hanem általában, minden fogyatékossgal élő személy társadalmi beilleszkedését célozza meg, aminek egyik eszköze a foglalkoztatás. Az áttekintésben is ezt a tágabb keretet vesszük alapul, és nem kizárólag a megváltozott munkaképességű, hanem általában a fogyatékossgal élő emberek helyzetét vizsgáljuk.

SPECIFIKUS AJÁNLÁSOK MAGYARORSZÁG SZÁMÁRA

A foglalkozási rehabilitációra vonatkozóan Magyarország nem kapott speciális ajánlást. Két ajánlás vonatkozik közvetetten erre a feladatra:

1. Reformokat kell végrehajtani a szociális juttatások terén, beleértve a betegséggel összefüggő ellátásokat, annak érdekében, hogy megérje munkát vállalni és csökkenjen a bejelentés nélküli munka aránya.
2. Meg kell erősíteni a munkanélküli emberekre és inaktív személyekre irányuló megelőző és aktív munkaerő-piaci intézkedéseket, különös tekintettel a leghátrányosabb helyzetű régiókra. Ehhez modern állami foglalkoztatási szolgálatra van szükség, amely ösztönzi a foglalkozási és a földrajzi mobilitást.

Ezek az ajánlások nem térnek ki a védett foglalkoztatásra és a foglalkozási rehabilitációra fordított állami támogatások hatékonyságának javítására, ami, mint látni fogjuk, kívánatos lenne.

A MEGVÁLTOZOTT MUNKAKÉPESSÉGŰ EMBEREK ELLÁTÁSÁT ÉS MUNKAPIACI INTEGRÁCIÓJÁT CÉLZÓ HAZAI INTÉZKEDÉSEK

A megváltozott munkaképességű embereket érintő szabályozásban és az ellátórendszer működésében számos intézkedés történt az utóbbi években.

Az intézkedések kerete az 1999 végén elfogadott Országos Fogyatékosügyi Program, amely több évre meghatározta a szakterület feladatait. A program általános célja a fogyatékossgal élő emberek esélyegyenlőségének és társadalmi befogadásának növelése. A foglalkoztatást is érintő cél ezen belül az, hogy a fogyatékos emberek minél „teljesebb, hasznosabb tagjai legyenek a társadalomnak”. Ehhez a programban megfogalmazott hét alapelv közül három kapcsolódik szorosan:

- a prevenció: a fogyatékos állapot romlásának megelőzése
- az integráció: a fogyatékos emberek kapcsolatainak erősítése más emberekkel és intézményekkel
- a rehabilitáció: a fogyatékossgal élő emberek képességének növelése arra, hogy állapotukat és képességeiket javítsák.

Végül, a program stratégiai céljai között szerepel, hogy

- az oktatási és a munkaerő-piaci integráció kiteljesítésével kell segíteni a fenti integrációs alapelv érvényesülését,
- a rehabilitációnak egyebek mellett az önálló értékteremtésre való képességet kell fejlesztenie,
- javítani kell annak feltételeit, hogy a fogyatékos és a nem fogyatékos emberek egy munkahelyen, együtt dolgozhassanak.

A program intézkedési terve 2001. és 2002. évi határidőkkel négy feladatot határozott meg a foglalkoztatás területén.

1. Programokat kell kidolgozni a rugalmas és az integrált foglalkoztatás ösztönzésére;
2. Újra kell szabályozni a munkáltatók rehabilitációs foglalkoztatással kapcsolatos feladatait, és ennek támogatási rendszerét;
3. Újra kell szabályozni a védett és a rehabilitációs foglalkoztatás funkcióit és támogatási rendszerét;
4. Fejleszteni kell a rehabilitációt és a foglalkoztatást segítő feltételeket, ezen belül minden megyében meg kell teremteni komplex rehabilitációs szolgáltatás feltételeit, és bővíteni kell a Rehabilitációs Alap felhasználhatóságának körét.

Ezeknek a feladatoknak csak egy része valósult meg az utóbbi négy évben. Az alábbiakban a már megtett lépéseket, és a további intézkedésekre vonatkozó terveket tekintjük át. Kitérünk azokra az intézkedésekre is, amelyek a Fogyatékosügyi program keretein kívül valósultak meg.

A RUGALMAS ÉS AZ INTEGRÁLT FOGLALKOZTATÁS ÖSZTÖNZÉSE

Az integrált foglalkoztatást és a fogyatékossgal élő emberek speciális szükségleteinek megfelelő rugalmas foglalkoztatást az innovatív foglalkoztatási és rehabilitációs folyamatok kidolgozásának és a munkahelyteremtés költségeinek támogatásával segíti a kormányzat. A fejlesztések forrása jellemzően az Országos Foglalkoztatási Alapítvány vagy uniós programok, a munkahelyteremtésé pedig a Foglalkoztatási Alap. A munkahelyteremtést ezen felül adókedvezményrel is támogatják.

a) Innovatív foglalkoztatási és rehabilitációs formák fejlesztése

Az Európai Unió által kezdeményezett EQUAL program 2004. évi pályázatát 2004 szeptemberében hirdették meg négy kiemelt területen, amelyekből egy vonatkozhat a fogyatékossgal élő emberekre. Ennek célja az egész életen át tartó tanulás és olyan befogadó munkahelyi gyakorlatok támogatása, amelyek az álláshoz jutást és a munkában maradást segítik. A célcsoport a megváltozott munkaképességű emberek, az alacsony képzettségű személyek, a hanyatló ágazatokban foglalkoztatottak, és az idősebb munkavállalók. Ezen a területen 16 projekt indult be, mindegyik 250 ezer euró alatti költségvetéssel.¹⁰³ A támogatott projektek konkrét céljairól és a kedvezményezettekről jelenleg nem érhető el összesített kimutatás.

¹⁰³ A 2.5 fejezetben már jeleztük, hogy a magyarországi pályázatok száma és költségvetése is relatíve alacsony.

További fejlesztéseket támogattak az OFA kísérleti programok, például Tranzitfoglalkoztatási program, és az Alternatív munkaerő-piaci szolgáltatások program. Ezek a programok nem kizárólag a fogyatékossgal élő emberek, hanem általában a valamilyen hátrányt szenvedő munkavállalók álláshoz jutását segítik. Az MPA Rehabilitációs Alaprésze is támogat rehabilitációs modellfejlesztéseket. A programokra költött forrásokról és az elért eredményekről nem találtam összegzést. Az OFA által kidolgozott szolgáltatásokat felvállaló nonprofit vállalkozások a Humán Erőforrás-fejlesztés Operatív Programból (HEFOP) kaphatnak támogatást.

b) A munkahelyteremtő programok szabályozása

A munkaerő-piaci programokat szabályozó 6/1996 MüM-rendelet módosításai bővítették a megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatására adható támogatások és a kedvezményezettek körét. A Munkaerőpiaci Alap Rehabilitációs Alaprészből pályázati úton lehet támogatást kapni megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatására. Az alap felhasználásáról 1998 óta a megyei munkaügyi központok döntenek. Támogatást a védett foglalkoztatást biztosító célszervezetek is igényelhetnek, de az utóbbi években nőtt a nem célszervezetként működő nyertes pályázók aránya. A támogatás feltételeként (a munkaügyi központ saját hatáskörben) általában két-három éves foglalkoztatási kötelezettséget írnak elő, és általában feltétel az is, hogy az új munkahelyekre regisztrált munkanélküli embert vegyenek fel (Jelentés 2001).

c) A fogyatékossgal élő dolgozók után igényelhető adókedvezmény szabályozása

2001-ben megemelték a fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatása után igényelhető adókedvezmény mértékét, a korábbi 3000 forintról a minimálbér felére, és 2003-ban a minimálbér mértékére. A rendelkezés szerint havonta minden, legalább 50%-ban megváltozott munkaképességű alkalmazott után a minimálbér összegével csökkenthető az adózás előtti eredmény. (Pontosabban, a csökkentés mértéke a megváltozott munkaképességű munkavállalónak kifizetett munkabér, de legfeljebb az érvényes minimálbér, feltéve, hogy az adózó által foglalkoztatottak átlagos állományi létszáma az adóévben nem haladja meg a 20 főt. Lásd 1996 évi LXXXI. törvény 7. §-ának (1) v) pontja.)

A REHABILITÁCIÓS FOGLALKOZTATÁS ÖSZTÖNZÉSE

1998-ban lépett életbe az a szabály, hogy a húsz vagy annál több főt foglalkoztató vállalkozások az álláshelyek öt százalékát megváltozott munkaképességű egyénekkel kötelesek betölteni, ellenkező esetben rehabilitációs hozzájárulást fizetnek. A kötelezőn felüli létszámban fogyatékossgal élő embereket foglalkoztató munkáltatók pedig támogatást kaphatnak. Azt ezt szabályozó 8/1983. EüM—PM együttes rendeletet 2000 óta többször is szigorították a támogatások célzottabb felhasználása érdekében.

A megváltozott munkaképességű munkavállalók támogatott foglalkoztatásának szabályozására vonatkozó 2004 végi módosítás éves felső korlátot vezetett be a foglalkoztatott megváltozott munkaképességű emberek után igényelhető támogatásra, és a felső korlátot a két évvel korábbi ténylegesen kapott támogatáshoz kapcsolta, ami az igényelhető támogatások reálértékének csökkenésével járhat a foglalkoztatók egy részénél. A dotáció vetítési alapja a kifizetett átlagbér, de maximum 53 ezer forint (a 2004. évben érvényes minimálbér).

A foglalkozási rehabilitációra vonatkozó 8/1983 EüM—PM együttes rendelet szerint a foglalkozási rehabilitáció annak a munkáltatónak a feladata, ahol a megváltozott munkaképességű személy a rokkantság megállapítása idején dolgozott. A munkáltató a rehabilitáció költségeihez támogatást igényelhet, a támogatás azonban a foglalkoztatás tényéhez kapcsolódik, és nincs a szabályozásban olyan elem, ami a munkaképesség helyreállítását, vagy romlásának megakadályozását ösztönözné. A támogatás folyósítása semmilyen módon nem függ a munkáltató rehabilitációs tevékenységétől és ennek eredményeitől, és a támogatott szervezetek nem kell beszámoljanak ezirányú tevékenységükről. A szabályozás előírja, hogy ahol lehetséges, ott a megváltozott munkaképességű személyt eredeti szakmájában kell foglalkoztatni, de a támogatások folyósításának ez nem feltétele, és nem is kell dokumentálni ennek teljesülését.

A dotációs rendszer átalakítására vonatkozó, két 2005. évi FMM-előterjesztés utal a fent említett problémákra, és ezek egy részére megoldást is kínál. Az új szabályozás az EU által előírt szintre csökkentette a munkáltatónak járó bértámogatások mértékét, akkreditációs rendszert vezet be a rehabilitációs

tevékenység minőségének mérésére, és fokozatosan az akkreditációhoz köti az állami támogatást. A koncepció azonban megőrzi a meglévő dotációs rendelet folyamat-szabályozó jellegét. A problémákat a rehabilitációs folyamatra vonatkozó előírásokkal, a célszervezetek tevékenységének részletekbe menő szabályozásával és ellenőrzésével kívánja orvosolni, a célokhoz kötött pénzügyi ösztönzők helyett adminisztratív korlátokra támaszkodik. A szabályozás hatékony átalakítása azt igényelné, hogy a célszervezetek funkciója legyen világos, a szabályozás pedig ne tevékenységhez, hanem eredmény-indikátorokhoz kösse a támogatást. A rendelettervezet egyik deklarált célja például a nyílt munkaerőpiacra való visszavezetés elősegítése. Ennek megfelelően, rehabilitációt célzó bértámogatást csak akkreditált munkáltató kaphat, és az akkreditáció feltétele, hogy a rehabilitációs foglalkoztatató személyes rehabilitációs tervet készítsen, foglalkozási rehabilitációs szakmai programmal rendelkezzen, és rehabilitációs megbízottat alkalmazzon. Ezek az előírások megnövelik a munkáltatók adminisztratív terheit, és az állami ellenőrző szervekét is, miközben nem támasztanak eredményességi követelményeket a munkáltatóval szemben. Hatékonyabb megoldás lehet például a nyílt munkaerőpiacra történt sikeres kihelyezések valamilyen arányához kötni a támogatások folyósítását, mint ahogy azt Svédországban teszik.

Az információk, illetve a forráselosztás államilag szervezett, centralizált adminisztrációjának további növelése helyett a visszacsatolási mechanizmusok (például rehabilitációs hozzájárulás helyett biztosítási rendszer) kiépítése és erősítése, az adminisztratív előírások és szabályozások helyett a pénzügyi ösztönzők alkalmazása lenne hatékonyabb eszköz a rehabilitáció elősegítésére. Ezek az ösztönzők nagyobb rugalmasságot biztosítanak, és engedik, hogy a piaci szereplők a szakmailag és pénzügyileg is legjobb megoldásokat alkalmazzák a kormányzat által kijelölt cél elérésére. További előnyük, hogy kifinomult (és költséges) ellenőrző rendszer nélkül is képesek a vállalatokat a céloknak megfelelő működésre ösztönözni.

A REHABILITÁCIÓS SZOLGÁLTATÁSOK BŐVÍTÉSE

Az állam által kínált rehabilitációs szolgáltatások felelőse az Állami Foglalkoztatási Szolgálat, és ennek munkaügyi kirendeltségei (5/1998 és 11/1998 MüM-rendeletek). Jelentés (2003) szerint már minden munkaügyi központban működik egy három fős rehabilitációs csoport, évente közel 40 ezer ember vesz részt rehabilitációs folyamatban, és 10 ezer ember helyezkedik el a munkaerőpiacon.

Komplex rehabilitációs szolgáltatásokat végző Rehabilitációs Információs Centrum (RIC) először Komárom megyében jött létre, és ennek tapasztalatai alapján épül ki a szolgáltatási hálózat az országban. Az illetékes tárca 2003. évi beszámolója szerint (Jelentés, 2004) a RIC hálózatba 2004-re már 16 megye fog bekapcsolódni. Az ICSSZEM közlése szerint már 16 megyében működik ilyen központ, az ÁFSZ honlapján jelenleg 13 RIC elérhetősége található meg.

A foglalkozási rehabilitációs szolgáltatások fejlesztésére egyedi projekteket¹⁰⁴ is indított regionális vagy országos szinten az ÁFSZ, az FMM és az OFA. Ezek megvalósulásáról és eredményeiről nem találtam összefoglalót.

A VÉDETT FOGLALKOZTATÁS

A megváltozott munkaképességű emberek védett foglalkoztatása jelentős állami támogatást élvez. A rehabilitációs foglalkoztatás támogatását szabályozó, már említett rendelet szerint a célszervezetként nyilvántartott vállalkozások az egyébként érvényes 45–135% helyett a fogyatékoság mértékétől függően 150–320%-os dotációt kapnak a megváltozott munkaképességű dolgozók után. A célszervezetté nyilvánítás feltétele, hogy a vállalkozás statisztikai állományi létszáma elérje az 50 főt, és a dolgozók legalább 60 százaléka megváltozott munkaképességű legyen.

A rendszer olyan mértékben támogatja a súlyos fogyatékosággal élő emberek foglalkoztatását, hogy az a tényleges munkavégzőképességtől függetlenül is jövedelmező lehet, és ellenérdekelte teszi a vállalkozót a munkavégző képesség rehabilitációjában. A nagymértékű támogatás ugyanakkor jelen-

¹⁰⁴ Például A foglalkozási rehabilitáció eszköztárának rendszerszerű fejlesztését célzó PHARE program, vagy a Rehabilitációs és szociális információs, valamint szolgáltatási háló kiépítése a kistérségekben korszerű munkahelyek teremtésével program. A HEFOP (2003) jelzi, hogy a projektek hatásának és eredményeinek méréséhez szükséges mutatók kidolgozására, illetve továbbfejlesztésére lenne szükség.

tős költségvetési kiadást is jelent – ezen okok miatt már több éve napirenden van a szabályozás módosítása. A módosítás azért is halaszthatatlan, mivel a dotáció mértéke meghaladja az Európai Unió versenyszabályozásában engedélyezett szintet.

A SZOCIÁLIS JUTTATÁSOK ÁTALAKÍTÁSA A MUNKAVÁLLALÁS ÖSZTÖNZÉSE ÉRDEKÉBEN

Jelentés (2002), Jelentés (2003) és Akcióterv (2004) is utal arra, hogy meg kell vizsgálni a rokkantsági nyugdíjak és más szociális juttatások munkavállalást ellenőztönző hatásait. Jelentés (2002) jelzi, hogy a rokkantnyugdíj jogosultsági szabályaiban szigorítás történt, Ász(2003) szerint a rokkantosság eljárási rendjének korszerűsítési tervét az Országos Egészségpénztár elkészítette, de ennek megvalósításában nem történt előrehaladás. A szociális ellátások átfogó felülvizsgálatára nem került sor.

Helyzetkép a fogyatékossgal élő emberek munkapiaci integrációjáról

A helyzetkép a fogyatékossgal élő emberek aktivitását, a foglalkoztatottak körében a képzettség és a munkakör megfelelését, illetve a lakossági és a vállalati támogatások és juttatások igénybevételét tekinti át. A különböző források fogyatékosfogalma eltérő. A legtagabb a KSH Munkaerő-felmérésé, amelyben a megkérdezettek maguk nyilatkoztak arról, hogy van-e tartós betegségük vagy fogyatékossguk, illetve ezen belül olyan egészségügyi problémájuk, ami a munkavégzést korlátozza. A célszervezetek állományi statisztikájában viszont csak olyanokra vonatkoznak az adatok, akiket egészségbiztosítási intézmény minősített megváltozott munkaképességű személynek. A fogyatékossgal élő emberekről alapvetően három adatforrás szolgáltat információt: önbevalláson alapul a 2001. évi népszámlálás és a KSH már említett, 2002. évi felmérése, és a hivatalosan megállapított fogyatékossgot mutatja az Országos Nyugdíjbiztosítási Főhatóság ellátási statisztikája. A népszámlálás lényegesen kisebb létszámot mutat, mint az ellátási statisztika, ezért erre az adatforrásra nem támaszkodunk a továbbiakban.

15.1. TÁBLÁZAT
A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ EMBEREK SZÁMA A KÜLÖNBÖZŐ STATISZTIKÁKBAN

	15–59 éves, fő	Ebből: megváltozott munkaképességű
Fogyatékossgal élő ember (Népszámlálás 2001)	289 654	n.a.
Rokkantsági ellátást* kap (ONYF 2002 jan.)	615 576	n.a.
Fogyatékossgal élő és tartós beteg ember (MEF 2002)	651 778	533 932

Megjegyzés: * Ebbe beletartoznak a rokkantsági nyugdíj, a megváltozott munkaképességűek járadékai, a baleseti járadék és a rokkantsági járadék. Korcsoportos bontást csak a nagyobb ellátásokra közöl az ONYF, így a fenti adat részben saját becslésen alapul.

A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ EMBEREK GAZDASÁGI AKTIVITÁSA

A KSH 2002. évi adatfelvétele szerint a fogyatékossgal élő emberek nagy többsége nem dolgozik és nem keres munkát (lásd 15.1. táblázat). A fogyatékossgal élő emberek közel 90 százaléka nyugdíjas, és az aktivitás erősen összefügg a nyugdíjas státussal: a nyugdíjasok aktivitása nagyon alacsony (7%), a nem nyugdíjasoké pedig megközelíti a teljes népesség átlagát (51%).

Ugyanakkor, a fogyatékossgal élő emberek, és közöttük is a nyugdíjat kapók munkanélküliségi rátája lényegesen magasabb, mint a teljes népességé. Ez arra utalhat, hogy inkább a munkalehetőség hiánya, és kevésbé az alacsony munkavállalási hajlandóság határozza meg a magas inaktivitást. Az inaktívak között azonban relatíve alacsony azoknak az aránya, akik szeretnének dolgozni, csak nem kerestek állást, és emiatt nem számítanak munkanélkülinek. Azok, akik nem keresnek állást, ezt többnyire azzal indokolják, hogy betegek – nagyon kevesen említik, hogy az állások hiánya vette el a kedvüket.

15.2. TÁBLÁZAT
A NÉPESSÉG ÉS A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ EMBEREK GAZDASÁGI AKTIVITÁSA 2002-BEN

	15–64 éves népesség	Tartós fogyatékossgal, betegséggel élő emberek	Ebből: nyugdíjas
Népesség összesen, ezer fő	6850,0	748,2	654,4
Ebből: foglalkoztatott	3847,2	85,9	38,2
Munkanélküli	229,2	9,9	5,3
Aktivitási ráta, %	59,5	12,8	6,6
Foglalkoztatási ráta, %	56,2	11,5	5,8
Munkanélküliségi ráta, %	5,6	10,3	12,2
Inaktív, de szeretne dolgozni, %	16,3	16,5	15,0

Forrás: A Munkaerő-felmérés idősorai 1992–2002, KSH 2003, és a Megváltozott munkaképességűek a Munkaerőpiacon 2002. II. negyedév, KSH 2002, illetve saját számítás a KSH ugyanezen adatfelvétele alapján. Minden adat a 15–64 évesekre vonatkozik. Az utolsó sor (inaktív de szeretne dolgozni) az inaktívak arányában.

A FOGLALKOZTATOTTAK KÖRÉBEN A KÉPZETTSÉG ÉS A MUNKAKÖR MEGFELELÉSE

A dolgozó, fogyatékossgal élő emberek valamivel kevésbé iskolázottak, mint az összes foglalkoztatott: nagyobb a legfeljebb általános iskolát végzettek aránya, és kisebb a főiskolát vagy egyetemet végzetteké.

A tartós fogyatékossgal vagy betegséggel élő emberek kevésbé tudnak végzettségüknek megfelelő munkahelyen dolgozni. Ezt mutatja a KSH 2002. második negyedévi Munkaerő-felmérése alapján készített 15.1. ábra. Általában minden iskolázottsági csoportban magasabb a fogyatékossgal élő emberek között azoknak az aránya, akik végzettségüknél kevesebb iskolázottságot igénylő munkakörben dolgoznak.¹⁰⁵

15.3. TÁBLÁZAT
A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ EMBEREK ISKOLÁZOTTSÁGA, %

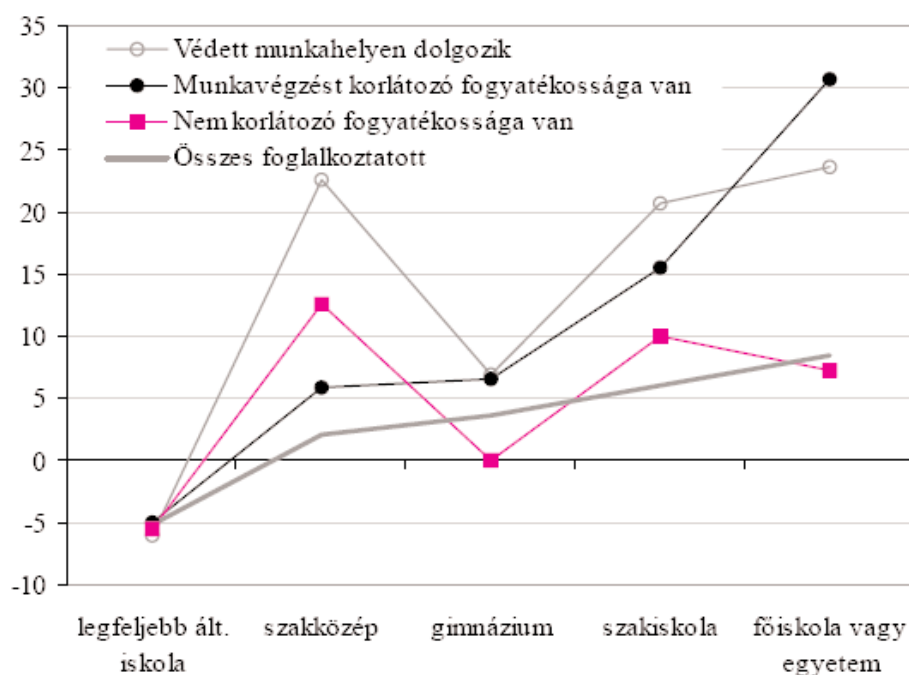
	Összes foglalkoztatott	Tartós fogyatékossga, betegsége van	Munkavégzést korlátozó fogyatékossga van
Ált. isk. 1–8 oszt.	17	29	31
Szakiskola	34	34	36
Gimnázium	8	6	6
Szakközép	24	22	22
Főiskola	11	6	3
Egyetem	7	2	1
Együtt	100	100	100

Forrás: Saját számítások a KSH 2002. II. negyedévi, Megváltozott munkaképességűek a munkaerőpiacon című felvétele alapján.

A fogyatékossgal élő emberek közel felének olyan a fogyatékossga, hogy az a munkavégzésben is korlátozza: látható, hogy ez azzal is jár, hogy a végzettségüknél alacsonyabb képesítést igénylő munkakörben dolgoznak. Ha a fogyatékossga nem zavarja a munkavégzést, akkor ez a végzettségnek megfelelő munkakör megtalálását is segíti: ezek a fogyatékossgal élő emberek nem szenvednek lényegesen nagyobb hátrányt, mint az összes foglalkoztatott.

¹⁰⁵ A munkakör végzettségigényét a következő módon definiáltam: az egyjegyű FEOR besorolás szerint felsőfokút igényel: 1-2, minimum középfokút igényel: 3, maximum középfokút igényel: 4-8, nem igényel semmit: 9. Az engedékeny meghatározás szerint a munkakör nem felel meg a végzettségnek, ha valaki felsőfokú végzettséggel dolgozik maximum középfokú végzettséget igénylő munkakörben, de még megfelel annak, ha a munkakör minimum középfokot igényel. Negatív érték akkor fordulhat elő, ha valaki a végzettségénél magasabb munkakörben dolgozik: ez általában a felsőfokú igénylő állásokhoz sorolt vezetők miatt fordul elő, és csak az általános iskolát végzettekénél vettem figyelembe.

15.1. ÁBRA A VÉGZETTSÉGÉNÉL ALACSONYABB KÉPZETTSÉGET IGÉNYLŐ MUNKAKÖRBE DOLGOZÓK ARÁNYA 2002-BEN



Forrás: Saját számítás a KSH-MEF 2002. 2. negyedév alapján. A munkakör és a végzettség megfelelését lásd a lábjegyzetben.

A fenti helyzetképet megerősíti egy vállalati kérdőíves felmérés is. Egy 2001–2002-ben készült adatfelvételre támaszkodva Keszi és szerzőtársai (2002) arról számolnak be, hogy a 200 legnagyobb hazai vállalatnál foglalkoztatott több mint 5000 megváltozott munkaképességű egyén 15–30 százaléka nem a végzettségének megfelelő munkakörben dolgozik.

Az állam által támogatott, védett munkahelyen dolgozók között a legmagasabb azoknak az aránya, akik a végzettségüknél alacsonyabb képesítést igénylő munkakörben dolgoznak. Ez következhet abból, hogy a védett munkahelyen dolgozók csoportja erősen szelektált: csak azok kerülnek ide, akik a nyílt munkaerőpiacon nem találnak megfelelő állást. A kormányzat szándékainak viszont nem felel meg ez a helyzet: a szabályozás a végzettségnek megfelelő foglalkoztatás fontosságát hangsúlyozza a célszervezetek esetében is.

AZ INTEGRÁLT FOGLALKOZTATÁS MEGVALÓSÍTÁSA

A KSH már említett adatfelvétele szerint a fogyatékosággal élő, és dolgozó munkavállalók 18 százaléka dolgozik saját bevallása szerint védett munkahelyen. A többiek olyan helyen dolgoznak, ahol az alkalmazottak többsége nem fogyatékosággal élő ember, illetve 13 százalékuk nem tudta, hogy védett-e a munkahelye.

A célszervezeteken belül kevésbé fordul elő, hogy fogyatékos és nem fogyatékos munkavállalók dolgoznak együtt. Krolify (2004) arról számol be, hogy a célszervezetekben dolgozók 80 százaléka megváltozott munkaképességű ember.

Összességében mégis elmondható, hogy az integrált foglalkoztatás aránya magas. Mivel korábbról nincsen hasonló adat, ezért azt nem tudjuk megállapítani, hogy ez a 2002. évi arány a korábbiakhoz képest növekedést vagy csökkenést jelent-e.

A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ EMBEREK TÁMOGATÁSÁRA FORDÍTOTT KIADÁSOK

A fogyatékosággal élő emberek többféle pénzügyi és természetbeni támogatást kaphatnak. Pénzügyi juttatást számos jogcímen lehet kapni a fogyatékoság mértéke és jellege szerint. Ide tartoznak a rokkantnyugdíj, a baleseti rokkantnyugdíj, a vakok személyi járadéka, a fogyatékosági támogatás, a megváltozott munkaképességű emberek járadékai, a rokkantsági járadék, a cukorbetegség támogatása,

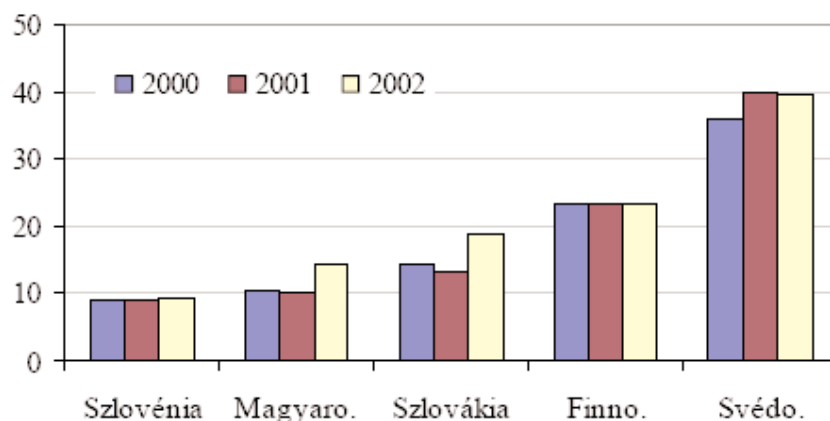
a hadigondozotti ellátások, a megváltozott munkaképességű személyek keresetkiegészítése és a mozgáskorlátozott emberek közlekedési támogatása. Ezek az ellátások mind rendszeresek, fogyatékos-sághoz kapcsolódó eseti jellegű ellátás nincs. Az ellátások többsége a jövedelmi helyzettől függetlenül jár, egyedüli kivétel a közlekedési támogatás.

Természetbeni juttatásnak tekintünk minden olyan ellátást, amely csak kötött, nem a fogyatékos-sággal élő személy által megválasztható célra fordítható, illetve ahol a fogyatékos személy csak arról dönthet, hogy igénybe veszi-e a szolgáltatást vagy sem. Ilyen juttatások a különböző lakó-, gondozó-, és rehabilitációs intézmények fenntartása és működése, a nem állami humánszolgáltatások normatív támogatása, az akadálymentesítési és a közlekedési támogatások. Ezek közül a mozgáskorlátozottak személygépkocsi-szerzési és -átalakítási támogatása van jövedelmi korláthoz kötve, a többi ellátás ettől függetlenül kapható.

A fentiekén túl, vállalatok is kaphatnak támogatást az általuk foglalkoztatott megváltozott munka-képességű személyek létszámától függően. Ilyen támogatások a szociális foglalkoztatók és a célszervezetek dotációja, önkormányzati támogatása, és a pályázati úton megszerezhető, rehabilitációs, új és foglalkoztatási projekteket segítő támogatások. Nemzetközi összehasonlító adat csak azokról a juttatá-sokról van, amiket a fogyatékos személy kap – először ezek mértékét mutatjuk be. Magyarország 2000-ben a fogyatékos-sággal élő személyeknek adott természetbeni juttatásokra a GDP 0,2 százalé-kát, pénzbeli juttatásokra 1,6 százalékát fordította. A természetbeni juttatások mértéke és a pénzbeli-hez viszonyított aránya is nőtt 2002-re. A rehabilitációban sikeres Svédország és Finnország példája viszont azt sugallja, hogy a természetbeni juttatások arányának további növelésére lehet szükség.

15.2. ÁBRA

A TERMÉSZETBENI TÁMOGATÁS ARÁNYA A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ EMBEREKNEK ADOTT ÖSSZES TÁMOGATÁSBAN



Forrás: Eurostat on-line adatbázis.

A pénzbeli juttatások hetven százalékát az esetek többségében végleges jogosultsággal megkapott rokkantnyugdíj teszi ki. A természetbeni támogatások nagyobbik fele a különféle lakó-, gondozó- és rehabilitációs intézmények fenntartását és működését szolgálja, kisebbik fele akadálymentesítési és közlekedési támogatás, és 1-2 százaléka jut közvetlenül rehabilitációra.

A normatív alapon (nem pályázati úton) adott vállalati támogatások a GDP 0,1 százalékát tették ki 2000-ben, ami a fogyatékos-sággal élő embereknek közvetlenül adott támogatásokhoz képest nem jelentős összeg. 2003-ra a normatív vállalati támogatások összege reálértékben közel a duplájára nőtt. Az egy megváltozott munkaképességű foglalkoztatottra jutó támogatás a célszervezetben lényegesen magasabb. Ennek egyik oka az, hogy ezek a munkáltatók minden fogyatékos-sággal élő dolgozó után megkapják a maximális 135 százalékos támogatást, míg a többi munkáltatók csak az előírt minimumon túl foglalkoztatott dolgozók után kaphatnak 45–135 százalékos támogatást, attól függően, hogy hány, fogyatékos-sággal élő személyt alkalmaznak. A másik ok pedig az, hogy a célszervezetekben több 135 százaléknál is magasabb támogatásra jogosító, nagymértékben megváltozott munkaképességű dolgozó ember.¹⁰⁶

¹⁰⁶ 2002-ben a dotáció közel felét a 225 százalékos mértékű juttatásra jogosultak (a súlyos intellektuális fogyatékos-sággal élő, a siket vagy súlyosan nagyothalló, vagy a súlyosan mozgáskorlátozott dolgozókat foglalkoztatók) kapták (PM-kiadvány).

15.4. TÁBLÁZAT
A SZOCIÁLIS ÉS A VÉDETT FOGLALKOZTATÁSRA FORDÍTOTT KIADÁSOK

	Szociális foglalkoztatók		Célszervezetek		Együtt	Összes támogatás
	Létszám fő	Dotáció ezer ft/fő	Létszám fő	Dotáció ezer ft/fő	Összes tám. millió ft	reálértéken (2000=100)
2000	2 880	390	18 908	726	14 847	100
2001	2 803	463	21 698	847	19 684	122
2002	2 227	536	20 728	1 224	26 566	151
2003	2 290	655	30 189	1 157	36 418	193

A fentiekén túl, pályázati úton is lehet munkahelyek megőrzésére és létrehozására támogatást kapni a Munkaerő-piaci Alap rehabilitációs alaprészből. 2003-ban 1,2 milliárd forintot ítélt meg ilyen pályázatokra a munkaügyi központok. Összességében 2003-ban közel 20 milliárd forintot tettek ki a rehabilitációs célú kifizetések, és ebből 2,8 milliárd volt munkahely-teremtő támogatás.

A szakpolitikák eredményessége

A fogyatékossgal élő emberek integrációját érintő szabályozás legfontosabb eleme a résztvevők számát és a társadalmi költségeket tekintve is a rokkantnyugdíj és a rokkantsági járadék. Korábbi elemzések szerint ezek az ellátások nagymértékben csökkentik a fogyatékossgal élő emberek aktivitását: az alábbiakban az erre vonatkozóan fellelhető empirikus eredményeket mutatjuk be.

A gazdasági aktivitás növelésének egyik legfontosabb eszköze a foglalkozási rehabilitáció támogatása lehetne, erre vonatkozóan azonban nincsenek empirikus eredmények. Az alábbiakban adminisztratív adatforrások felhasználásával igyekszünk helyzetfelmérést adni a szabályozás működéséről és megfogalmazni a további kutatásra érdemes kérdéseket.

HOGYAN HAT A JÓLÉTI JUTTATÁSOK RENDSZERE (ELSŐSORBAN A ROKKANTNYUGDÍJ) A FOGYATÉKOSSÁGGAL ÉLŐ EMBEREK AKTIVITÁSÁRA?

A helyzetképben láttuk, hogy a nyugdíjat kapó, fogyatékossgal élő emberek gazdasági aktivitása jóval alacsonyabb, mint azoké, akik nem kapnak nyugdíjat. A nyugdíjasok aktivitási rátája 2002-ben csak 7%, míg a nem nyugdíjasoké 56% volt, ami nem sokkal kevesebb a 15–64 éves népesség átlagánál (60%). Ez az összefüggés minden hasonló statisztikai adatban látszik, de a nyugdíj más tényezőktől elkülönített hatásáról igen kevés empirikus vizsgálat készült, és friss adat egyáltalán nem áll rendelkezésre. Ennek egyik oka az, hogy kevés olyan adatforrás van, amiben az egészségi állapotra és a bérekre vonatkozóan is lenne információ, és a meglévő adatállományokban kevés az olyan, fogyatékossgal élő személy, aki dolgozik. Egyrészt érdemes lenne ezért a rendszeres bértarifa-felvételben adatot gyűjteni a vállalatoknál dolgozó, fogyatékossgal élő dolgozókról: ez rendszeres adatot biztosítana a fogyatékossgal élő emberek egy részének foglalkoztatásáról. Másrészt hasznos volna időszakonként megismételni a Munkaerő-felméréshez kapcsolt kiegészítő felvételt a 2002. 2. negyedévihez hasonló tartalommal.

Scharle (2003) a TÁRKI Háztartáspanel 1992 és 1996 évi adatain alapuló becslései szerint a rossz egészségi állapot csökkenti a várható béreket, de önmagában nem feltétlenül csökkenti a munkavállalás valószínűségét. Ugyanakkor a rokkantnyugdíj-jogosultság – más, nem munkából származó jövedelmekhez hasonlóan – erősen csökkenti annak valószínűségét, hogy az egyén munkát vállal. Hasonló becslést lehetne elvégezni a 2002q2 és a 2003q1 munkaerő-felmérési adatokkal: előbbi a fogyatékossgáról, utóbbi a bérekről ad információt, és ha a két felvétel közötti átfedés elegendő elemszámot ad, akkor vizsgálható a kérdés.

A KSH 2002. évi Munkaerő-felmérése szerint a fogyatékossgal élő emberek csaknem 90 százaléka kap rokkantsági vagy öregségi nyugdíjat. Az idős munkavállalókról szóló fejezetben már bemutattuk, hogy az új rokkantnyugdíjas emberek száma tartósan magas, így a nyugdíjasok állománya folyamatosan nő. Scharle (2004) megyei paneladatokra támaszkodó becslései azt mutatták, hogy a rokkantnyugdíjak igénylésében nagyobb szerepet játszanak a munkaerőpiachoz kötődő okok, mint a demográfiai, az egészségügyi tényezők. Az igénylések száma magasabb ott, ahol magas a munka-

nélküliség és alacsony az idős népesség iskolázottsága. Ez arra utal, hogy a jogosultság szigorítása, és a munkahelyteremtést és aktivitást ösztönző támogatások növelése együttesen alkalmas eszköz lehet az aktivitási szint emelésére.

MENNYIRE EREDMÉNYES

A FOGLALKOZÁSI REHABILITÁCIÓ ÖSZTÖNZÉSÉT CÉLZÓ SZABÁLYOZÁS?

Összetételhatások kiszűrése nélkül azt találjuk, hogy a tartós fogyatékossgal élő emberek jóval ritkábban vesznek részt képzésben, mint a foglalkoztatottak összessége. Az adatok azt is jelzik, hogy a védett munkahelyeken jellemzően nem folyik képzéssel járó rehabilitáció.

15.5. TÁBLÁZAT
A MUNKA MELLETTI KÉPZÉSBEN RÉSZT VEVŐK 2002-BEN (%)

	Képzésben részt vevők
Összes foglalkoztatott	4,2
Tartós fogyatékossga, betegsége van	1,8
Ebből: védett munkahelyen dolgozik	1,1

Forrás: Saját számítás a KSH 2002. II. n.évi Munkaerő-felmérése szerint.

Mivel más évekre nincsen hasonló adat, ezért a rehabilitáció ösztönzését szolgáló intézkedések hatását nem tudjuk mérni.

Az OFA megbízásából 2004-ben készített adatfelvétel eredményei szerint a célszervezetek több mint felében folyik valamilyen rehabilitáció (Krolify, 2004). A szervezetek körülbelül felében fordul elő gyakorlati, betanító képzés, a munkahely adaptálása, a munkavállalási képesség felmérése, és az át-helyezés magasabb szintű munkakörbe. A rehabilitáció más formái lényegesen ritkábban fordulnak elő; például a célszervezetek kevesebb mint 15 százaléka végzett a nyílt foglalkoztatást célzó rehabilitációt, és a szervezetek 13 százalékában semmilyen rehabilitáció nem történik.

Az állami rehabilitációs szolgáltatások hatékonyságáról nem találtam kutatást: ez, valamint az EU és OFA finanszírozású egyedi projektek eredményeinek vizsgálata fontos volna, mielőtt további fejlesztések és pályázati kiírások történnek.

Hivatkozások

Akcióterv (2004) Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv, 2004. szeptember

ÁSZ (2003) Jelentés az Egészségbiztosítási Alap működésének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék 2003. július.

Jelentés (2001) Jelentés az Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtásáról és az ezzel összefüggésben megtett kormányzati intézkedésekről. 2001. november.

Jelentés (2002) A foglalkoztatáspolitikai közös értékelés követő jelentése, 2002. május.

Jelentés (2003). A foglalkoztatáspolitikai közös értékelés 2. követő jelentése, 2003. április

Jelentés (2004) Beszámoló az Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtására vonatkozó középtávú intézkedési tervben foglalt feladatok 2003. évi megvalósításáról. 2004 május.

Keszi R.—Komáromi R. —Könczey Gy. (2002). Fogyatékos és a megváltozott munkaképességű munkavállalók a 200 legnagyobb hazai vállalatnál. Munkaügyi Szemle, 46(12): 21–23.

Krolify (2004) A célszervezetek körében készült kérdőíves felmérés eredményei. Empirikus elemzés. Készült az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány megbízásából. Krolify Vélemény- és Szervezetkutató intézet, 2004. október.

Scharle (2003) A rokkantnyugdíjasok munkakínálatának változása 1992–2000. Kutatási jelentés 2003. február.

Scharle (2004) A nyugdíjrendszer ösztönzési hatásai a járulékfizetésre: empirikus eredmények magyar adatokon. Kutatási jelentés, MTA-KTI.

KAPCSOLÓDÓ JOGANYAGOK

1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról

11/1998 MüM-rendelet A munkaügyi központok foglalkozási rehabilitációs eljárásáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkanélküliek foglalkoztatását elősegítő egyes támogatásokról

6/1996 MüM-rendelet A foglalkoztatást elősegítő támogatásokról és a Munkaerő-piaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzet esetén nyújtható központi támogatásokról

8/1983 EüM—PM együttes rendelet A megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról.

1996. évi LXXXI. törvény A társasági- és az osztalékadóról.

1995. évi CXVII. törvény A személyi jövedelemadóról.

1990. évi XCI. törvény Az adózás rendjéről.

2062/2000. (III. 24.) kormányhatározat az Országos Fogytékosügyi Program végrehajtására vonatkozó középtávú intézkedési tervről.

1995. 05. 09. A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküli-ellátásról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról.

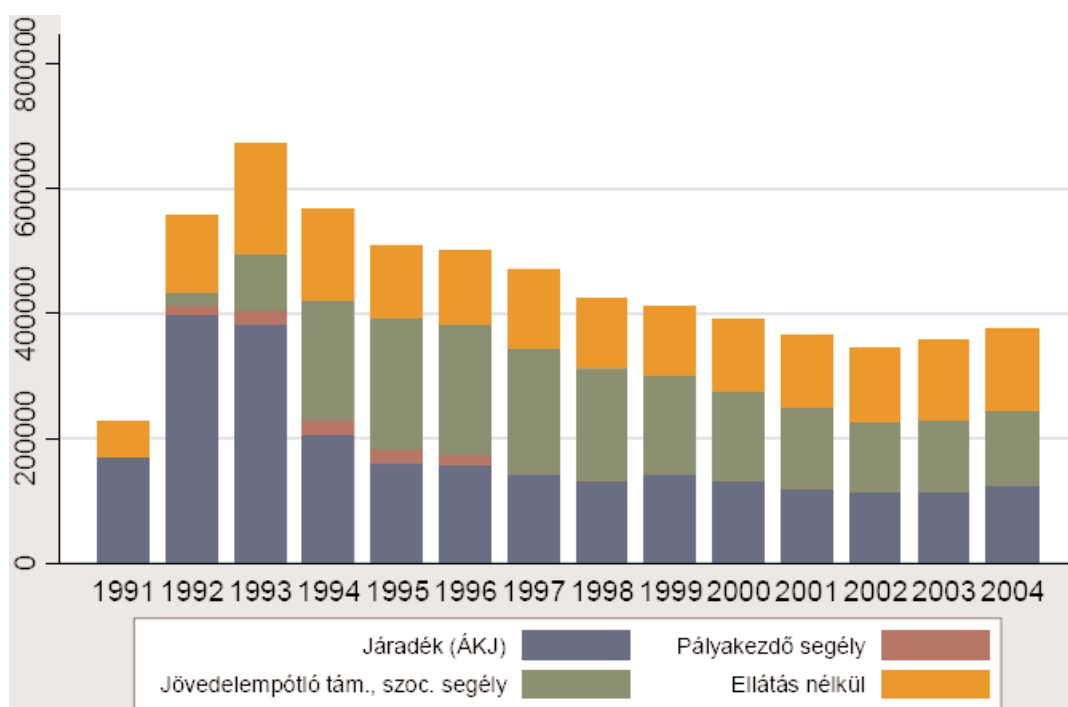
16. A munkanélküli-ellátások megkurtítása

A foglalkoztatáspolitikai több kiemelt céljának megvalósításához – a gazdasági aktivitás illetőleg a foglalkoztatási szint emelése, a munkanélküli emberek elhelyezkedésének elősegítése, a tartós munkanélküliség csökkentése – a munkaerő-kínálatot befolyásoló tényezőkkel is számolni kell. A HEFOP is kiemelten kezeli a kínálat bővítésének kérdését.

Míg a kilencvenes évek elején a munkanélküliség elsődleges oka nyilvánvalóan a gazdasági visszaesés volt, az évtized közepétől tapasztalható gazdasági fellendülés időszakában nagyobb szerepe lehet a munkaerőpiac kínálati oldalának. A magyarországi munkaerőpiac tartós jellemzője a csekély kiáramlás a munkanélküliségből, s ebben a munkanélküli-ellátások ellenőztő hatása is szerepet játszhat. Ha Magyarországon a segélyezés számottevően befolyásolja a munkanélküli emberek magatartását, akkor arra számíthatunk, hogy az ellátási rendszer módosításainak érzékelhető hatása volt.

A munkanélküliek jövedelemtámogatása két alapvető ellátási forma szolgál: a munkanélküli-járadék és a tartós munkanélküli emberek jövedelempótló támogatása, aminek helyébe 2000-ben az aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélye lépett. E két alapvető ellátási formán kívül rövid ideig létezett még a pályakezdők munkanélküli segélye; a nyugdíjkorhoz közel álló munkanélküli személyek pedig előbb előnyugdíjat, majd nyugdíj előtti munkanélküli-segélyt vehettek igénybe; 2003-tól a járadékkimerítők álláskeresést ösztönző juttatásban részesülhetnek.

16.1. ÁBRA
A REGISZTRÁLT MUNKANÉLKÜLIEK ELLÁTÁSA 1991 ÉS 2004 KÖZÖTT

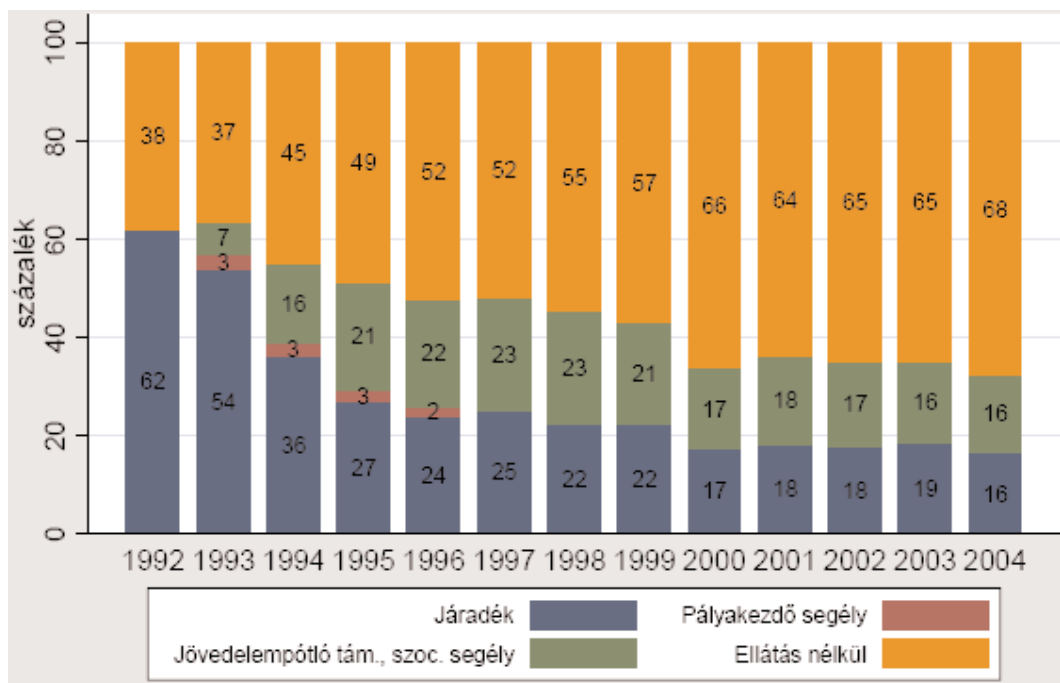


Forrás: Foglalkoztatási Hivatal

Mint az 16.1. ábrán látható, a kilencvenes évek elején az ellátásban részesülő regisztrált munkanélküli emberek száma rohamosan csaknem ötszázezerre emelkedett, majd az évtized végére háromszázezer alá csökkent. Egyidejűleg lényeges átrendeződés következett be a munkanélküli-járadék és a jövedelempótló támogatás (2000-től: rendszeres szociális segély) között. Míg kezdetben a munkanélküli-járadék dominált, 1993-tól megnövekedett a jövedelempótló támogatás szerepe, s 1995 és 2001 között többen kapnak jövedelempótló támogatást, mint járadékot. 2002-től nagyjából ugyanannyi munkanélküli ember részesül járadékban és a jövedelempótló támogatást felváltó szociális segélyben. A kilencvenes években mindvégig nagyjából a regisztrált munkanélküli személyek háromnegyede (73-78 százaléka) részesült valamilyen ellátásban, 2000-től csaknem kétharmadra (67-70 százalékra) csökkent az ellátási arány.

A munkanélküli emberek ellátási esélye ugyanakkor ennél kisebb, hiszen – mivel a regisztráció előfeltétele az ellátáshoz jutásnak – a támogatásra jogosultak nagyobb arányban regisztráltatják magukat, mint a támogatásra nem jogosultak. Az ellátási esélyek meghatározásához ezért nem a regisztrált, hanem az ILO definíció szerinti (munkát kereső és munkába lépni készen álló) munkanélküli emberek ellátottsági adataira célszerű támaszkodni. Ilyen adatokat tartalmaz a 16.2. ábra.

16.2. ÁBRA
AZ ILO DEFINÍCIÓ SZERINTI MUNKANÉLKÜLI EMBEREK ELLÁTÁSA 1992 ÉS 2004 KÖZÖTT



Forrás: KSH Munkaerő-felmérés.

Mint az ábrán látható, míg 1992-ben és 1993-ban még a munkanélküli emberek majdnem kétharmada részesült ellátásban, 2000-től már csak mintegy egyharmaduk. Ezen belül 1992 és 1995 között zuhanásszerűen, 62-ről 27 százalékra, a 2000-es évekre pedig 16-18 százalékra csökkent a munkanélküli-járadékban részesülők aránya. 1993-tól az ellátások súlypontja mindinkább a jövedelempótló támogatás felé tolódott el, és az évtized közepétől már csaknem ugyanannyian részesültek jövedelempótló támogatásban, mint járadékban. Ezek az adatok is mutatják tehát a segélyezés szerkezetének átalakulását, a munkanélküli-járadék térvesztését, és az alacsonyabb összegű ellátást biztosító jövedelempótló támogatás illetve szociális segély relatív súlyának növekedését, bár az egyes ellátási formákban részesülők aránya több évben különbözik a ténylegesen segélyezett munkanélküli-regisztráltból származó adataitól. Az eltérések azzal magyarázhatók, hogy az ellátásban részesülők egy része a munkakeresés hiánya miatt az ILO munkaerő-felmérésben alkalmazott ismérvei szerint nem minősül munkanélkülinek.

Az a tény, hogy a kilencvenes évek eleje óta a munkanélküli személyek egyre kisebb hányada jutott jövedelemtámogatáshoz, s a támogatásban részesülőknek is csökkenő hányada a kedvezőbb feltétele-

ket biztosító munkanélküli-járadékhoz, az részben a járadékjogosultsági szabályok több lépcsőben végrehajtott szigorításával, részben a munkanélküli emberek összetételének változásaival magyarázható. A jogosultság időtartamának 1992-ben, 1993-ban és 2000-ben bekövetkezett csökkentésének eredményeképpen a kilencvenes évek elejéhez képest 2000-ben azonos időtartamú munkaviszony alapján fele annyi ideig sem részesülhettek járadékban a munkanélküli emberek. A járadékkimerítők által igénybe vehető jövedelempótló támogatás 1992. évi bevezetése csak részben ellensúlyozhatta a szigorodó járadékjogosultsági szabályok negatív hatását, mivel e támogatás meglehetősen alacsony jövedelemhatárhoz van kötve.

Az ellátási esélyek csökkenéséhez a szabályváltozásokon felül hozzájárultak a munkanélküli emberek csoportösszetételének változásai is, nevezetesen a tartós munkanélküliség valamint az ismétlődő munkanélküliség térnyerése a kilencvenes évek első felében. Egyrészt, a növekvő arányú tartós munkanélküliség változatlan jogosultsági szabályok mellett is a járadékkimerítők arányának növekedésével s ezáltal a járadékban részesülők arányának csökkenésével jár. Másrészt, míg a kilencvenes évek elején munkanélkülivé válók nagy többsége korábban folyamatosan dolgozott – hiszen előtte nem volt Magyarországon tömeges munkanélküliség –, idővel egyre többen időpontról nem áll rendelkezésre pontos adat a járadékban részesülők ellátásáról, és korábban tapasztalták meg a munkanélküliséget, s váltak a foglalkoztatásból való kiesésük folytán rövidebb időre járadékjogosulttá. Kutatási eredmények azt mutatják, hogy az ellátásban részesülők arányának visszaesésében az összetételváltozás – ezen belül a munkanélküliségi időtartamok növekedése – csak csekély szerepet játszott. A csökkenés nagyobb része a szabályok szigorodásával és a munkanélkülivé váló emberek foglalkoztatástörténetének romlásával magyarázható (Nagy, 2000).

A 16.1. és a 16.2. ábrák adatai azt mutatják, hogy a 2003 közepén bevezetett álláskeresői juttatás – amely közvetlenül a munkanélküli-járadék kimerítése után további hat hónapra biztosít ellátást a kirendeltségekkel együttműködési (álláskeresői) megállapodást kötő, legalább 180 nap jogosultsággal rendelkező járadékosoknak – rövid távon nem növelte meg az ellátáshoz jutás esélyét: 2002-höz viszonyítva nem emelkedett az ellátottak aránya sem a regisztrált munkanélküli emberek, sem az ILO definíció szerinti munkanélküli személyek között.

Nem csak az ellátáshoz jutás esélye romlott az elmúlt időszakban, hanem az ellátásban részesülő emberek is jóval alacsonyabb bérpótlásra számíthatnak, mint a 90-es évek elején. Egyrészt csökkent a járadék korábbi bérekhez viszonyított aránya, másrészt növekedett a reálértékét ugyan megőrző, de a járadéknál alacsonyabb jövedelempótló támogatásban illetve szociális segélyben részesülők aránya.

Míg a járadék az 1992-ben még a munkanélkülivé válók kieső bérét 72 százalékban pótolta, 2000-ben már csak 52 százalékban. (Ezek az arányok a járadékban részesülők tényleges korábbi béréhez viszonyítják a járadék összegét. A járadék bérpótló szerepének megítéléséhez az átlagos járadék átlagbérhez való viszonyítása félrevezető – alulbecsli a tényleges bérpótlást –, mert a járadékra kerülők között viszonylag sok alacsony keresetű ember található, és az ő járadékuk megállapításában kisebb szerephez jut a korlátozó járadékplafon alkalmazása.) Későbbi bérének arányairól, de annak alapján, hogy 2000 és 2003 között az átlagbér 57, az átlagos (decemberi) járadék pedig csak 52 százalékkal emelkedett, valószínűsíthető, hogy a bérpótlási arány tovább romlott. E jelentős elértéktelenedés a járadékszámítási szabályok változásával hozható összefüggésbe. Az 1992. évi szabályváltozások a névleges helyettesítési arányokat nem érintették ugyan, a tényleges járadék/bér arányok csökkenése irányában hatott az alacsonyabban (a minimálbér háromszorosa helyett annak kétszeresében) megállapított járadékplafon, s a járadék alapjául szolgáló átlagbér kiszámítási módjának megváltoztatása. 1993-tól 1996-ig tovább csökkentette ezeket az arányokat a nominális értékben meghatározott járadékküszöb és -plafon elértéktelenedése. A járadékküszöb minimálbérhez viszonyított aránya 1992 és 1996 között 40 százalékponttal lett alacsonyabb, az 1. szakasz plafonjáé 76, a 2. szakaszé pedig 65 százalékponttal. (1996-ban a 2. szakaszhoz tartozó járadékmaximum minimálbérben kifejezve már csak annyit ért, mint 1992-ben a járadékminimum.) A járadékküszöb reálértékének csökkenése azzal a következménnyel járt, hogy a minimumszabály alkalmazásával egyre kevesebben részesültek a névleges helyettesítési aránynál magasabb bérpótlásban, és a maximumszabály alkalmazása miatt egyre több munkanélküli ember esetében maradt el a járadék/bér arány a névleges aránytól. A járadék erodálódása 1997-ben állt meg, amikor újból egy indexált mutatóhoz, az öregségi nyugdíj minimumához köthették a küszöbértékeket, már nem tapasztalható e tekintetben számottevő arányeltolódás (az alsó küszöb az öregséginyugdíj-minimum 90 százaléka, a járadékplafon pedig 180 százaléka lett).

Mint láttuk, a magyarországi munkanélkülijáradék-rendszer változásainak egyik lényeges vonása a jogosultsági idő csökkenése volt. A járadékrendszer kezdeti szigorításaiban – ami a jogosultsági idő rövidítésén kívül a járadék bérpótló szerepének csökkentését is jelentette – nyilvánvalóan közre játszottak a finanszírozás nehézségei. 1993-ig gyors ütemben növekedett a munkanélküli emberek, köztük a járadékra jogosultak létszáma, ami egyre nagyobb kiadásokhoz és a járadékiadásokat fedező Szolidaritási Alap hiányához vezetett. Bár felvetődtek a munkanélküli-segélyezés lehetséges ellenőrző, elhelyezkedést lassító hatásával kapcsolatos aggodalmak is, ezek az 1992–1993-as szigorítások esetében még nem játszottak olyan fontos szerepet, mint később. A járadékjogosultság 2000-ben bekövetkezett csökkentésére egészen más munkaerő-piaci körülmények és más indokok alapján került sor. A munkanélküliség és a munkanélküli-ellátásban részesülők létszáma 1993 óta nagymértékben csökkent, csakúgy, mint a GDP-ből a munkaerő-piaci kiadásokra jutó rész, miközben a munkaadókra és a munkavállalókra kivetett szolidaritási járulékok viszonylag magasak maradtak. A munkanélküli-ellátó rendszer átalakítását – amely a járadék folyósítási idejének csökkentésén kívül kiterjedt a jövedelempótló támogatás megszüntetésére és a szociális segélyezés szabályainak módosítására – ekkor nem pénzügyi megfontolások alapján határozta el a kormányzat; a kinyilvánított célok – az elhelyezkedők számának növelése és a segély indokolatlan igénybevételének visszaszorítása – egyértelműen a munkanélküli emberek ösztönzésére vonatkoztak.

Az 1997-es járadékrendszerben – amely 2000. január végéig volt érvényben – egyévi munka-viszony volt szükséges ahhoz, hogy valaki a minimális időtartamra – három hónapra – jogosultságot szerezzen, és négyévi folyamatos munkaviszony esetén járt a maximális, egyéves folyósítási idő. E minimum- és maximumértékek között még nyolc jogosultsági időtartamot határoztak meg a munkában töltött idő alapján és külön szabály vonatkozott a járadékot már korábban kimerített munkanélküli emberekre: ők már féléves munkaviszony után kaphattak járadékot, de csak másfél hónapra. A járadékjogosultság időtartamát a 2000-es szabályok ettől eltérő módon határozzák meg, bár a folyósítási időtartam továbbra is a munkaviszony hosszától függ.

Megszűntek a jogosultsági idő diszkrét értékei, és a munkanélkülivé válást megelőző négy év folyamán munkában töltött napok egyötödét tölthetik járadékon a rászorulóak. Mivel a jogosultsági idő maximumát 9 hónapban (270 napban) határozták meg, a leghosszabb ideig dolgozók jogosultsága nem éri el a munkaviszony egyötödét. 2000. februártól a járadékfolyósítás minimuma 50 nap, ami a négy év alatt 200 napot – mintegy hat és fél hónapot – dolgozóknak jár. Az új szabályok szerint a hosszabb ideig dolgozók jogosultsága nagyobb, a rövidebb ideig dolgozóké kisebb mértékben, vagy egyáltalán nem csökkent. A változás az állásvesztés előtti négy évben folyamatosan dolgozók számára volt a legkedvezőtlenebb: jogosultságuk egynegyeddel lett rövidebb. A járadékrendszer változásainak hatását a 2000. január 1. és március 15. között megkezdődött járadékfizetési időszakok adatai segítségével vizsgálták meg (Galasi—Nagy, 2002). A vizsgálat azt a körülményt használta ki, hogy az új szabályok csak az újonnan belépőkre vonatkoznak. A változást megelőző és az azt követő időszakban járadékra belépők kiáramlási ütemének vizsgálatával azonos időszakban eltérő szabályok szerint járadékban részesülő munkanélküli emberek magatartását lehet összehasonlítani, amit felfoghatjuk úgy, mint a segélyrendszer változásának „kvázikísérleti” vizsgálatát. A január végéig járadékra kerülők jogosultságát még az 1997-es régi szabályok figyelembevételével állapították meg, a februártól belépők viszont már a 2000-ben életbe lépett szabályok alapján rövidebb ideig részesülhettek ellátásban. Ha az 1997-es és a 2000-es járadékban részesülők összetétele elég közel áll egymáshoz, akkor a munkanélküliség időtartamában tapasztalható különbségek a segélyezés eltérő szabályaival hozhatók összefüggésbe. Arra számíthatunk, hogy ha a munkanélküliek reagálnak a szabályozás változására, akkor a 2000-es járadékrendszerben megszerezhető rövidebb jogosultság lefelé módosítja a rezervációs béreket, a munkakeresés intenzitását pedig növeli, ami gyorsabb elhelyezkedési ütemhez vezet.

A kiáramlási ütem a járadékosok négy hosszabb-rövidebb jogosultságot szerzett csoportjának nemek szerint is külön-külön elvégzett összehasonlítása egyik jogosultsági csoportban sem mutatott ki az elhelyezkedési ütem növekedését mutató különbségeket, sőt, több csoportban éppen a hosszabb jogosultsággal rendelkezők hagyták el némileg gyorsabban a regisztrált állást. E különbség a legalább két év munkaviszonnyal rendelkezők csoportjaiban minden bizonnyal azzal magyarázható, hogy a januárban belépő, hosszabb jogosultsággal rendelkező járadékosok között sok ideiglenesen elbocsátott munkanélküli található, akiket néhány hónap elteltével régi munkaadójuk ismét alkalmaz. A rövidebb jogosultsággal rendelkezők elhelyezkedési valószínűsége azonban olyan idő-

szakokban sem magasabb, amelyekben a korábbi munkahelyre történő visszatérés feltételezhetően nem befolyásolja a kiáramlást. Az eredmények tehát azt mutatták, hogy a jogosultsági időtartam 2000. évi csökkentése nem vezetett gyorsabb elhelyezkedéshez, nem ösztönözte a segélyezett emberek munkavállalását. A járadékfolyósítási idő csökkentése kedvezőtlen hatást gyakorolt a munkanélküli személyek életszínvonalára, mert Magyarországon a munkanélküliségi időtartam viszonylag hosszú, és a munkanélküliek többsége a korábbi – nagyvonalúbb – járadékszabályok mellett is, még mielőtt el tudott volna helyezkedni, kimerítette jogosultságát. E negatív hatást nem ellensúlyozta a rövidebb jogosultság hatására megnövekedett kiáramlás, és az ezáltal csökkenő munkanélküliségi időtartam.

1993-ban a 2000. évinél is nagyobb mértékben, egyharmaddal mérséklődött a jogosultság időtartama. Egy korábbi, hasonló módszerekkel végzett empirikus vizsgálat ugyanolyan eredményekre jutott, mint a 2000. évi változások hatáselemzése: a kiáramlás ütemében nem talált a jogosultság időtartamának csökketésére visszavezethető különbséget a régi és az új szabályok szerint járadékban részesülők között.

A munkanélküli-ellátás 2000-ben életbe lépett változásai közül a fent bemutatottaknál is jelentősebb, hogy megszűnt a tartósan munkanélküli emberek jövedelempótló támogatása és helyébe új típusú szociális segély lépett. A munkanélküli-járadékot kimerítők korábban két évre szerezhettek jogosultságot jövedelempótló támogatásra, ha családjukban az egy főre jutó jövedelem nem haladta meg az előírt küszöböt. A jövedelempótló támogatás helyébe lépett rendszeres szociális segély valamivel alacsonyabb jövedelemhatárhoz van kötve, és összege is némileg elmarad a jövedelempótló támogatásától. Az új segély előfeltétele továbbá, hogy a munkanélküli személy egy hónap közcélú munkát vállaljon. Míg jövedelempótló támogatást csak a munkanélküli-járadékot korábban kimerítők kaphattak, a szociális segélynek, ha elhelyezkedése érdekében az igénylő legalább egy évig kapcsolatot tartott az önkormányzattal vagy a munkaügyi kirendeltséggel, akkor nem előfeltétele a járadékkimerítés.

Egy kutatásban azt mérték fel, hogy e változások miként befolyásolják a járadékkimerítő emberek segélyhez jutási esélyét és az újra-elhelyezkedés valószínűségét (Galasi—Nagy, 2003). A hatások felmérésére elvégzett vizsgálat mintája két járadékkimerítő kohorszból állt: az első még 2000 áprilisában merítette ki a munkanélküli-járadékot, és így jogosultságot szerezhett jövedelempótló támogatásra, a másodikra, amely 2000 májusában került ki a járadékból, már az új szabályok vonatkoznak. A vizsgálat felmérte járadék-kimerítők munkaerő-piaci státuszának változásait, közmunkaprogramban való részvételét és segélyezését a kimerítést követő több mint féléves időszakban.

Míthogy a két kohorsz munkaerő-piaci és gazdasági környezete ez esetben is lényegében azonos, az eredményeket kvázi kísérleti kontextusban értelmezhetjük. Ez azt jelenti, hogy ha a két kohorsz munkaerő-piaci helyzetében, segélyhez jutási lehetőségeiben, elhelyezkedési esélyeiben jelentős különbségek mutathatók ki, akkor az eltérések jelentős része a szabályozás változásának, a munkanélküli-ellátás új rendszerének tulajdonítható.

Rendszeres szociális segélyt mind a férfiak, mind a nők lényegesen kisebb arányban kérelmeztek, mint jövedelempótló támogatást. Az áprilisi almintában a férfiak mintegy 60, a májusiban 44 százaléka, az áprilisi almintabeli nők 63, a májusi almintabeliek 45 százaléka adott be segélyigénylést. Ugyanilyen irányú különbségek tapasztalhatók a két almintá között a jóváhagyott segélykérelmek arányában: míg az áprilisi járadékkimerítő segélykérelmező férfiaknak 89, a nőknek 87 százaléka jutott segélyhez, a májusiaknak csak 79, illetve 75 százaléka. Egészében véve jelentősen romlott a segélyhez jutási esély: míg az áprilisi kimerítők több mint fele (a férfiak 55, a nők 58 százaléka) kapott jövedelempótló támogatást, a májusi járadékkimerítő férfiaknak és nőknek egyaránt alig több mint egyharmada (35 százaléka) részesült rendszeres szociális segélyben. Ugyanakkor közhasznú munkába a májusi kimerítőknek jóval nagyobb hányada kapcsolódott be: az áprilisi férfi kimerítők 16, a női kimerítők 9 százalékaival szemben 29, illetve 22 százalékuk. Miután a közfoglalkoztatásba bekapcsolódók a közmunkavégzés idejére jövedelemhez jutnak, s később nagyobb eséllyel pályázhatnak rendszeres szociális segélyre, megfogalmazódik a kérdés: nagyobb arányú bekapcsolódásuk nem ellensúlyozza-e a segélyhez jutási esélyeikben mutatkozó hátrányt. Ez csak részben következett be: a segélyben részesülők és a közmunkát végzők együttes aránya is számottevően alacsonyabb a májusi segélykimerítők között.

A kutatás második fő kérdése az volt, hogy az ellátórendszerben bekövetkezett változások miként befolyásolják a segélykimerítők elhelyezkedési esélyeit. Mind a férfiaknál, mind a nőknél az állásba

lépők aránya valamivel magasabb a májusi kimerítők körében. A foglalkoztatáspolitikai, ezen belül a munkanélküli-ellátási rendszer fontos problémája az úgynevezett segélyhatás. A segélyhatás azt méri, hogy a munkanélküli embereknek juttatott segély összege megváltoztatja-e elhelyezkedési magatartásukat, s ha igen, milyen irányban és mértékben. A szokásos eredmény az, hogy a segélyhatás negatív, tehát bőkezűbb segélyezés csökkenti az elhelyezkedés valószínűségét, mert csökkenti a munkanélküli állapottal együtt járó jövedelemvesztést. Ugyanakkor a segély a keresési intenzitásra gyakorolt pozitív hatása révén növelheti is az elhelyezkedési valószínűséget.

A segélyhatás negatívnak bizonyult, tehát megfigyelhető, hogy a bőkezűbb segélyezés alacsonyabb elhelyezkedési valószínűséggel jár együtt. Mivel az új szabályok szerint a segélyösszeg alacsonyabb, továbbá kevesebben kaptak segélyt, a változás az elhelyezkedési valószínűség emelkedését eredményezte a járadékkimerítők körében. Ugyanakkor, bár a hatás statisztikailag szignifikánsnak bizonyult, mértéke igen csekély: az eredmények szerint a segély 1000 forintnyi emelkedése (csökkenése) 0,2-0,3 százalékkal csökkenti (növeli) az elhelyezkedési esélyeket. (A segély összege a változások nyomán kis mértékben, 1660 forinttal csökkent.) Az új szabályozás tehát szűkmarkúbbá válása révén (relatív kevesebb segélyezett és alacsonyabb segélyösszeg) kismértékben gyorsította a járadékkimerítők elhelyezkedését, miközben az el nem helyezkedők jóléte számottevően csökkent.

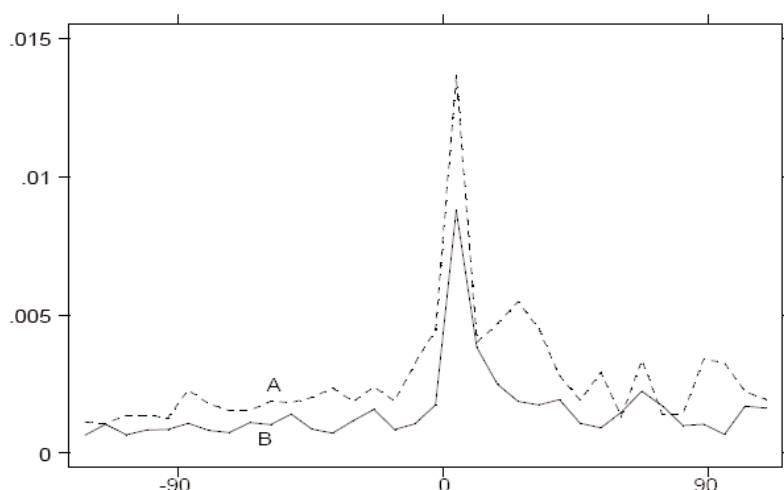
Egy korábbi, 1995-ben készült követéses vizsgálatban is készült hasonló becslés a segélyhatásról (Micklewright—Nagy, 1998). A vizsgálatban 1994-ben járadékra belépőket követtek előbb a járadék-regisztrárban, majd a kimerítők körében kérdőíves felvétel készült 3-4 hónappal a járadékból történő kilépés után. Akkor az el nem helyezkedő járadékkimerítők 75 százaléka folyamodott jövedelem-pótló támogatásért és végül 61 százalékuk kapta meg a támogatást rövidebb-hosszabb időre. Az elhelyezkedési valószínűség többváltozós becslése e vizsgálatban is szignifikáns, de csekély mértékű negatív segélyhatás mutatott ki.

E munka keretében megvizsgálták azt is, hogyan alakult az elhelyezkedés valószínűsége a járadékkimerítést közvetlenül megelőzően és a járadék kimerítése után, valamint, hogy befolyásolja-e a munkanélküli emberek magatartását, hogy nagyobb és kisebb valószínűséggel számíthatnak további segélyre (jövedelem-pótló támogatásra). (A segélyezés valószínűsége alapvetően a háztartás egy főre jutó jövedelmétől függ, jövedelem-pótló támogatást csak az alacsony jövedelmű háztartásokban élők kaphattak.)

A 16.3. ábra a férfiak becsült elhelyezkedési valószínűségét (hazardját) mutatja be a munkanélküli embereknek a kimerítés után legnagyobb és legkisebb valószínűséggel jövedelem-pótló támogatáshoz jutó egy-egy harmadára. A vízszintes tengely skálája a járadékjogosultság kimerítéséig még hátralévő (negatív tartományt), illetőleg a kimerítés óta eltelt napokat (pozitív tartományt) mutatja.

A jövedelem-pótló támogatásra kevésbé esélyesek elhelyezkedési valószínűsége a járadék megszűnése előtti négyhónapos időszakban lassan emelkedik, majd az utolsó héten csaknem megduplázódik. A kimerítést követő első héten a hazard az utolsó járadékon töltött hetet megelőző érték hat-szorosára nő. A jövedelem-pótló támogatásra leginkább esélyesek elhelyezkedési valószínűsége a kimerítést követő héten még ezt is meghaladó mértékben, nyolcszorosára emelkedik. A kiáramlás meggyorsulása azonban csak az első hétre jellemző. A következő három hétben a további segélyre kevés eséllyel rendelkezők nagyjából ugyanolyan intenzitással lépnek munkába, mint a járadék utolsó hetében, majd az elhelyezkedési valószínűség tovább csökken, és a járadékos időszak utolsó két hónapjának értéke körül ingadozik. Hasonló a helyzet abban az almintában, amely valószínűleg jogosult a jövedelem-pótló támogatásra: a kiáramlás az első hét után visszaesik, és néhány hét elté-ével nagyjából a korábbi időszakra jellemző értéket veszi fel, egyes hetekben valamivel magasab-bat. A nőkre vonatkozó (itt be nem mutatott) eredmények hasonlóak: az ő elhelyezkedési való-színűségük közvetlenül a járadék megszűnése után mindkét csoportban ötször akkora, mint a járadékfolyósítás utolsó hetet megelőző hat hetében volt.

16.3. ÁBRA A FÉRFIAK ELHELYEZKEDÉS VALÓSZÍNŰSÉGE A JÁRADÉK KIMERÍTÉSE ELŐTT ÉS UTÁN



A: kis valószínűséggel jogosult jövedelempótló támogatásra

B: nagy valószínűséggel jogosult jövedelempótló támogatásra

Ezek az eredmények egyrészt nem utalnak arra, hogy a munkanélküli emberek magatartása a járadékkimerítés környékén erősen függene attól, vajon számíthatnak-e vagy sem további segélyezésre: a jövedelempótló támogatásra a legkisebb és a legnagyobb valószínűséggel jogosult munkanélküli emberek görbéi nem különböznek egymástól. Másrészt viszont feltűnő az elhelyezkedési valószínűség – mindkét csoportra jellemző – emelkedése a járadékkimerítést megelőző hetekben, és megugrása közvetlenül a kimerítés után. A munkanélküli személyek egy része láthatólag úgy időzíti az elhelyezkedését, hogy egybeessen a kimerítéssel, tekintet nélkül arra, mekkora valószínűséggel jogosult jövedelempótló támogatásra. (Hasonló időzítésről számol be Köllő–Lázár–Nagy–Székely, 1995 a járadékot 1994. negyedik negyedévében kimerítők vizsgálata alapján: a kimerítést követő első hónapban lényegesen magasabb volt az elhelyezkedési valószínűség, mint később.) A közvetlenül a kimerítés után elhelyezkedők megfigyelt tulajdonságaik alapján – beleértve a munkanélküli-járadék és az elhelyezkedéskor kapott bér nagyságát – nem különböznek lényegesen a többi munkanélküli embertől, azaz nem lehetett megállapítani e csoport sajátosságait – az elhelyezkedés időzítése meg nem figyelt jellemzőkkel függ össze. Bár az elhelyezkedési valószínűség megugrása a kimerítés után látványos volt, a járadék ellenősztozónó hatásának értékelésében nem szabad elfeledkeznünk az érintett csoport viszonylag szerény méretéről: egybevéve a járadékba való belépéstől a kérdésig megfigyelt összes elhelyezkedést, ennek 8 százaléka következett be a járadékjogosultság kimerítését követő héten, a teljes belépő kohorszból ekkor elhelyezkedők aránya pedig 2 százalék.

Hivatkozások

- Galasi Péter–Nagy Gyula (2002): Járadékjogosultsági időtartam és elhelyezkedés. Közgazdasági Szemle, 2. sz., 480–497. o.
- Galasi Péter–Nagy Gyula (2003): A munkanélküli-ellátás változásainak hatása a munkanélküliek segélyezésére és elhelyezkedésére. Közgazdasági Szemle, 7–8. sz., 608–634. o.
- Köllő János–Lázár György–Nagy Gyula–Székely Judit [1995]: A munkanélküli-járadékra való jogosultságukat 1994. IV. negyedévében kimerítettek munkaerő-piaci pozíciójának elemzése. ILO/Japán Project, Budapest.
- Micklewright, John–Nagy Gyula (1998): Segélyezés, életszínvonal és ösztönzés a munkanélküli-járadék kimerítése után. Közgazdasági Szemle, 5. sz., 401–423. o.
- Nagy Gyula (2000): Munkanélküli-segélyezés Magyarországon a kilencvenes években. Közgazdasági Szemle, 10. sz., 799–816. o.

17. A munkanélküli emberek ellenőrzésének fokozása

A közép- és a kelet-európai országok segélyrendszereivel kapcsolatban gyakran felvetődik az aggály, hogy a segélyt igénybe vevő munkanélküli emberek elhelyezkedési készségét és álláskeresését nem kellőképpen ellenőrzik. Ezeket az aggályokat részben a rejtett gazdaság elterjedtségére utaló tényyszerű és anekdotikus ismeretek táplálják. Az érvelés szerint a segélyben részesülők egy része – ha nem is magas, de nem is elhanyagolható arányban – a rejtett gazdaságban dolgozik és ezért kevésbé érdekelt az álláskeresésben. Az ellenőrzés lazasága ráadásul a többiek esetében is negatív hatást gyakorolhat az álláskeresés intenzitására. A jelenlegi időszakban, amikor a gazdasági növekedés tartós, és a korábbinál jóval alacsonyabb a munkanélküliség, érdemes megfontolni a segélyezettekkel szemben támasztott elvárások érvényesítését. A segély összegének vagy a jogosultság időtartamának lefaragása – ami a kilencvenes évek kormányzati politikáját jellemezte – az állást keresők és nem keresők jövedelmét egyaránt csökkenti és a kérelmezési hajlandóságra gyakorolt hatása kétséges. A magatartási előírások következetesebb ellenőrzése ezzel szemben közvetlen módon csökkentheti a segély indokolatlan igénybevételét.

Munkanélküli-ellátás ugyanis nem jár mindenkinek, aki megfelel a jogosultsági előírásoknak. A jogosultsággal rendelkezőknek eleget kell tenniük az úgynevezett indokoltági feltételeknek is. Az indokoltági szabályok szerint ellátásban csak a munkavállalásra készen álló, az elhelyezkedés érdekében erőfeszítéseket is vállaló munkanélküli emberek részesülhetnek. Bár a nemzetközi gyakorlatban igen sokféle konkrét indokoltági előírást alkalmaznak, ezek közös jellemzője, hogy a munkanélküliség ILO által felállított kritériumaihoz hasonlóan megkövetelik az aktív munkakeresést és a készenlétet a munkába lépésre (Grubb, 2000).¹⁰⁷

Magyarországon hivatalosan az ellátásban részesülők „együttműködési kötelezettségének” nevezik e kívánalmakat, és a járadékban valamint a szociális segélyben részesülőkkel szemben egyaránt támasztanak ilyen követelményeket.

Az ellátásban részesülő munkanélküli embernek rendszeresen meg kell jelennie a munkaügyi kirendeltségen vagy a szociális segélyt folyósító önkormányzatnál, el kell fogadnia a kirendeltség által felajánlott megfelelőnek minősülő munkahelyet¹⁰⁸, be kell kapcsolódnia a számára felajánlott képzési programba, saját magának is aktívan keresnie kell állást és a helyzetében beállott változásokról tájékoztatnia kell a kirendeltséget vagy az önkormányzatot. A járadékszabályok szerint az előírások megszegését a kirendeltségek az enyhébb mulasztások esetében – például a jelentkezés igazolatlan elmulasztása – a járadék felfüggesztésével (szüneteltetésével) szankcionálják, a mulasztás ismétlődése esetén, valamint súlyosabb esetekben pedig – például ha valaki nem fogad el egy állásajánlatot – megvonják a járadékot.¹⁰⁹ A szociális segélyben részesülő embereknél az indokoltági előírások megszegésének szankcióit az önkormányzatok határozzák meg.

Az indokoltági feltételek jelentőségének hangsúlyozása látszólag a negatív ösztönzésre teszi a hangsúlyt: a segélyben részesülő emberek szorosabb ellenőrzése csökkentheti a kétes igénybe-

¹⁰⁷ Nemzetközi áttekintést ad az ellátások indokoltági feltételeiről Scharle, 2001.

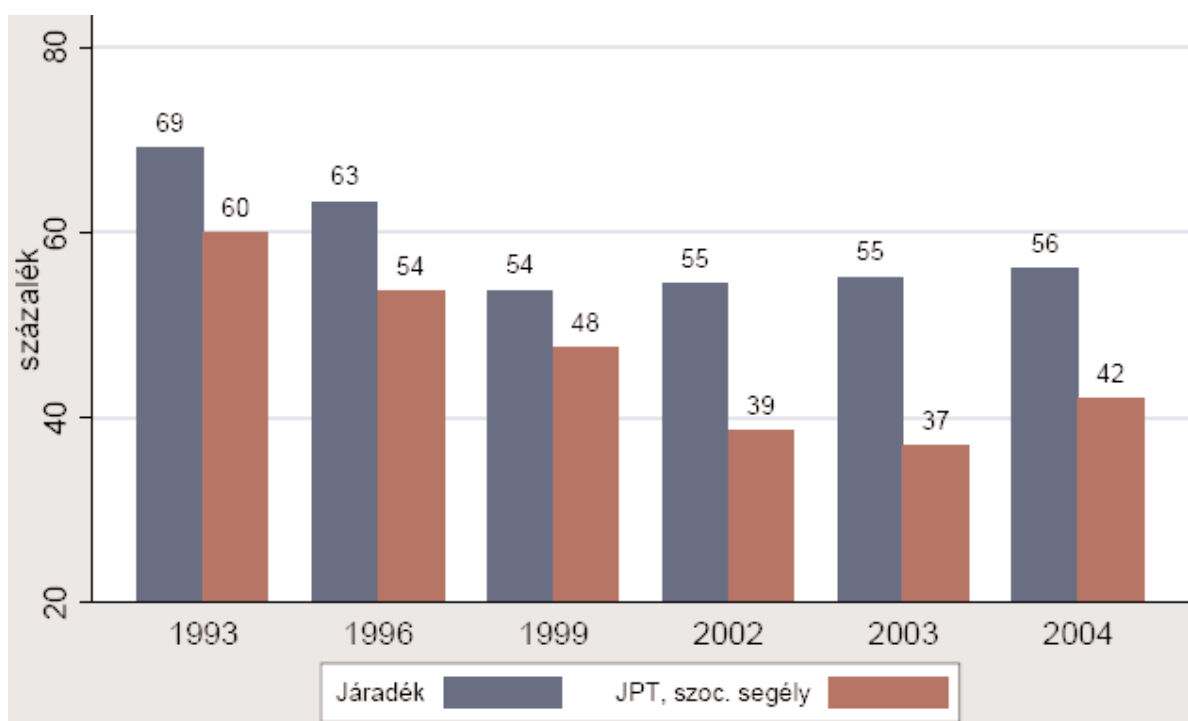
¹⁰⁸ A munkahely e szempontból akkor megfelelő, ha megfelel a munkanélküli ember képzettségének vagy az általa korábban hosszabb ideig betöltött munkakör (alacsonyabb) képzettségi igényének, megfelel egészségi állapotának, a napi utazási idő nem haladja meg a három órát (kisgyermekeseknél a két órát) és a várható kereset eléri a munkanélküli-járadék összegét.

¹⁰⁹ A magyarországi indokoltági feltételekről részletesebben lásd Koltayné, 2001 és Bánsági, 2000 írásait.

vételt és ösztönözheti az elhelyezkedni szándékozók munkakeresési erőfeszítéseit. De ugyanezek az eszközök pozitív ösztönző szerepet is betölthetnek: a rendszeresebb és szorosabb kapcsolattartás a munkaügyi szervezettel több állásinformációhoz juttatja a munkanélküli személyeket és segíti őket a megfelelő álláskeresési módszerek alkalmazásában. Ez utóbbi hatás akkor tud a legjobban érvényesülni, ha a segélyfolyósítás ügyintézése az állásajánlatok áttekintésével és tanácsadással is párosul. A segélyben részesülők elhelyezkedési készségének és munkakeresésének ellenőrzése tehát negatív és pozitív ösztönzéssel egyaránt hatást gyakorolhat a munkanélküli emberek magatartására.

A következőkben először az ellátásban részesülők munkakeresésének és ellenőrzésének jellemzőit mutatjuk be, részben a KSH Munkaerő-felmérésének adatai alapján, részben 2002-ben 28 munkaügyi kirendeltségnél készített esettanulmányokra támaszkodva. Ezután ismertetjük egy 2003-ban elvégzett kísérleti jellegű empirikus kutatás eredményeit, amely az indokoltági feltételek szigorúbb ellenőrzésének hatásait igyekezett felmérni.¹¹⁰

17.1. ÁBRA
MUNKÁT KERESŐK ARÁNYA A MUNKANÉLKÜLI-ELLÁTÁSBAN RÉSZESÜLŐ EMBEREK KÖZÖTT
AZ ELLÁTÁS TÍPUSA SZERINT, 1993–2004



Forrás: KSH Munkaerő-felmérés.

A 17.1. ábra a munkát keresők arányát mutatja a munkanélküli-ellátásban – járadékban vagy jövedelempótló támogatásban illetőleg szociális segélyben – részesülő munkanélküli emberek között az 1993–2004 közötti időszakra. Láthatólag mindkét csoportban nagymértékben csökkent a munkát keresők aránya: míg 1993-ban a járadékosok 69, a szociális ellátásban részesülők 60 százaléka keresett munkát, 1999-től már csak a járadékosok 54-56 százaléka és a szociális ellátásban részesülők 39-48 százaléka. Eszerint romlott az ellátási rendszer „célzottsága” abban az értelemben, hogy a támogatás mind nagyobb arányban jut munkát nem keresőkhöz (miközben, mint az előző részben láttuk, a munkát keresők egyre kisebb arányban számíthattak ellátásra).

Feltűnő, hogy a 2003 közepén bevezetett álláskeresési juttatás nem javította a járadékosok álláskeresését. 2003-ban ugyanannyi járadékban részesülő ember keresett munkát, mint egy évvel korábban (55 százalék) és 2004-re is csupán egy százalékponttal emelkedett az álláskeresők aránya

¹¹⁰ A leírás Bódis—Micklewright—Nagy, 2004 tanulmányára támaszkodik.

(56 százalékra), ami nem jelent számottevő változást. Az álláskeresési juttatás közvetlenül a munkanélküli-járadék kimerítése után további hat hónapra biztosít – a járadéknál alacsonyabb, fix összegű – ellátást a legalább 180 nap jogosultsággal rendelkező járadékosoknak. Az igénybevétel feltételeként a járadékosoknak együttműködési megállapodást kell kötniük a munkaügyi kirendeltséggel, aminek keretében legalább havonta fel kell keresniük a munkaügyi kirendeltséget és be kell számolniuk az önálló álláskeresésről. Teljesen érthetetlen módon a járadékosok maguk dönthetik el, hogy vállalják-e ezt az együttműködést, vagy nem. Azért tartjuk érthetetlennek és indokolatlannak ezt az „önkéntességet”, mert mint említettük, a járadék foglalkoztatási törvényben is szereplő általános feltételei között a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően szerepel az úgynevezett „együttműködési kötelezettség”, ami az önálló álláskeresést is magában foglalja, és minden járadékban részesülő munkanélküli emberre vonatkozik. Az álláskeresési juttatás érdekében köthető megállapodás ténye azt sugallja, hogy a megállapodást meg nem kötő munkanélküli emberek felmentést kapnak az indokoltági feltételeknek való megfelelés alól, cserében azért, hogy lemondanak a meghosszabbított ellátásról. Azaz az önálló álláskeresés és az elhelyezkedési készség igazolása csak többletjuttatás fejében kötelessége az ellátásban részesülő munkanélküli személynek. Véleményünk szerint ez a hibás konstrukció nem javítja, inkább alááshatja az indokoltági feltételek érvényesítését az ellátási rendszerben (mint alább látni fogjuk, a munkaügyi szervezet korábban nem sok figyelmet fordított az elhelyezkedési készség vizsgálatára). Sokkal szerencsésebb lett volna az ellátás egyéni választástól független általános kiterjesztése, és ezzel egy időben az indokoltági feltételek korábban követeltetesebb ellenőrzésének megvalósítása. E megoldás sem zárná ki személyre szabott követelmények megfogalmazását a munkakeresésben.

Vajon miért bizonyult hatástalanak az álláskeresési juttatás bevezetése a járadékosok álláskeresési intenzitásának növelésében? Erre két magyarázat is lehetséges. Az egyik, hogy az együttműködési megállapodás megkötése nem sarkallta a munkanélküli embereket intenzívebb álláskeresésre. A másik, hogy bár a megállapodást kötő munkanélküli személyek között megnőtt a munkakeresők aránya, a megállapodást meg nem kötők között csökkent.

Az ellátásban részesülők elhelyezkedési készségét csak úgy lehet ellenőrizni, ha a munkanélküliek rendszeres időközönként felkeresik az ellátást folyósító munkaügyi kirendeltséget. A munkaközvetítő kötelező felkeresése önmagában is felfogható az elhelyezkedési, az együttműködési készség ellenőrzésének: a megjelenéssel a munkanélküli személy demonstrálja együttműködési készségét, hiszen idejét ekkor (kénytelen) a munkakeresésnek szentelni, ezen felül a látogatás akadályozhatja más tevékenységekben, például háztartási, házkörüli munkavégzésben, be nem jelentett pénzkereső munka elvégzésében vagy éppen valamilyen szabadidős tevékenységben. Ezen felül a munkaügyi kirendeltségnek a látogatások alkalmával nyílik lehetősége az elhelyezkedési készség más vonatkozásainak ellenőrzésére. Például kérdéseket tehetnek fel az önálló álláskeresési erőfeszítésekről, tájékoztathatják az ügyfelet a szóba jöhető álláslehetőségekről stb. Ezért az indokoltági feltételek érvényesítése szempontjából egyáltalán nem közömbös, hogy a kirendeltségek milyen gyakorisággal írják elő a látogatásokat, és milyen módon határozzák meg azok időpontját.

A 17.2. ábra a munkaügyi kirendeltséget egy hónapon belül felkeresők arányát mutatja az ellátásban részesülő munkanélküli emberek között az 1999 és 2004 közötti időszakban, a munkaerő-felmérés adatai alapján. Az ellátás típusa szerint valamennyi évben jelentős különbségek tapasztalhatók: a járadékban részesülők lényegesen gyakrabban járnak a munkaügyi kirendeltségen, mint a jövedelempótló támogatásban vagy rendszeres szociális segélyben részesülők. 1999-ben a járadékosok több mint kétharmada járt egy hónapon belül a kirendeltségen, míg a másik csoportnak kevesebb mint a fele; 2000-től a járadékosok 56-59 százaléka, a szociális típusú segélyben részesülők 26-34 százaléka. Az országos adatok tehát azt mutatják, hogy a járadékos munkanélküli embereket gyakrabban rendelik be a kirendeltségek, mint a szociális munkanélküli-ellátásban részesülőket. A különbség minden bizonnyal összefügg azzal a körülménnyel, hogy a járadék indokoltági feltételeit a munkaügyi kirendeltségek ellenőrzik, míg az önkormányzatok által folyósított szociális típusú ellátásoknál nincs ilyen szerepük.

17.2. ÁBRA
A MUNKAKÖZVETÍTŐT 1 HÓNAPON BELÜL FELKERESŐK ARÁNYA MAGYARORSZÁGON
A SEGÉLYEZÉS SZERINT, 1999–2004

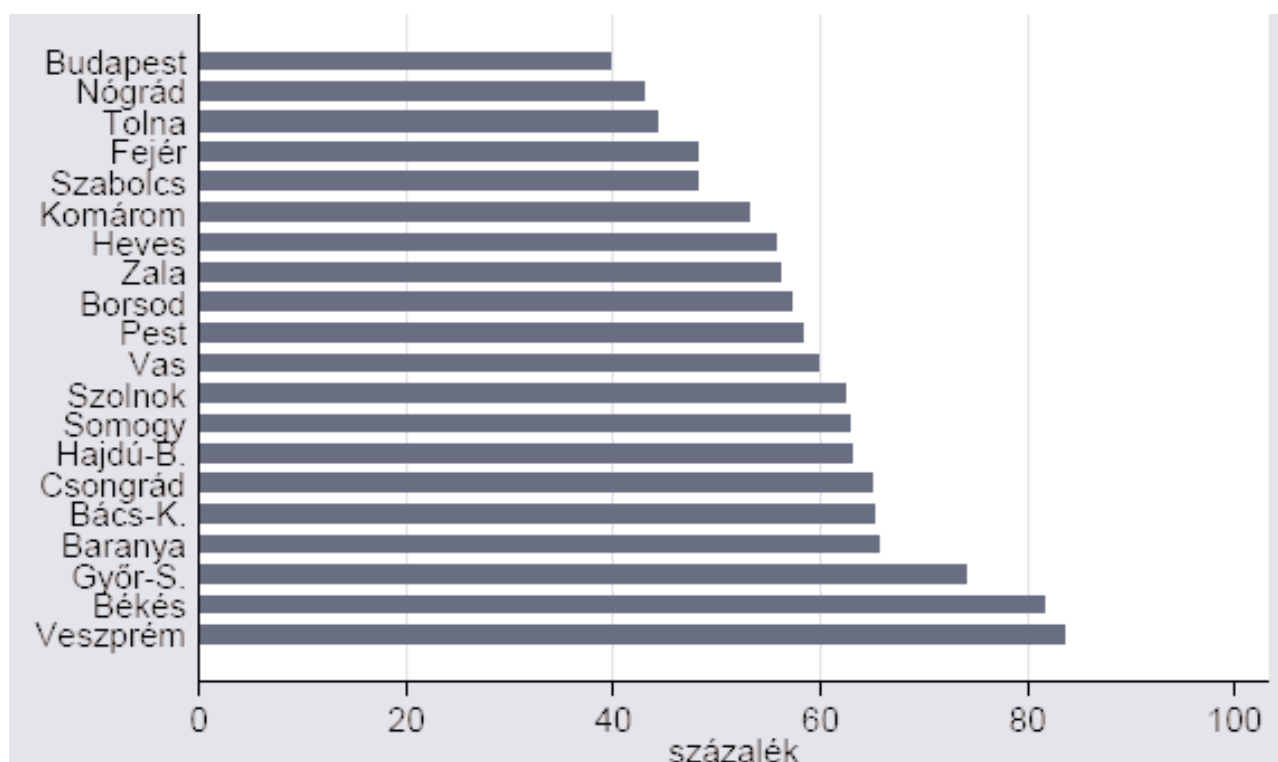


Forrás: KSH Munkaerőfelmérés

Az is jól látható adatokból, hogy 1999 után lényegesen csökkent a munkaügyi kirendeltség felkeresésének gyakorisága. Erre nehéz magyarázatot találni. Az ok semmiképpen sem lehetett a munkaügyi szervezet megnövekedett terhelése, hiszen 1999-ről 2000-re mind a regisztrált munkanélküli emberek összlétszáma, mind az ellátásban részesülők száma kismértékben mérséklődött. A munkaügyi szervezet szakemberei a törvényi változásokkal magyarázták a jelentkezések ritkulását. A kilencvenes években a foglalkoztatási törvény a jelentkezés gyakoriságáról csak annyit tartalmazott, hogy a munkanélküli személynek a kirendeltség által előírt időpontokban kell megjelennie. A törvény 2000-től érvényes módosítása is a kirendeltségekre bízta a megjelenési időpont meghatározását, de belekerült egy kitétel, amely szerint a munkanélküli személynek legalább háromhavonként jelentkeznie kell. Szó nincs tehát arról, hogy a szabályozás a korábbinál ritkább berendelési időközöt vezetett volna be, csupán a minimális gyakoriságra vonatkozó új előírással egészült ki. Ennek ellenére úgy tűnik, sok kirendeltségnél 2000-től ehhez a minimális előíráshoz igazították a berendelési időközöket, és lazítottak korábbi gyakorlatukon.

A járadékosok jelentkezési gyakorisága igen csekély mértékben növekedett az álláskeresői juttatás bevezetése után: 2003-ban az egy hónapon belül a kirendeltségen járók aránya csak 2 százalékponttal, 2004-ben pedig 3 százalékponttal volt magasabb, mint 2002-ben, de a 2001-es arányhoz viszonyítva 2003-ban nem volt magasabb, 2004-ben pedig mindössze 1 százalékpontnyi volt a növekedés. Meglepő, de úgy tűnik, az új juttatás e tekintetben sem volt eredményes. A magyarázat hasonló lehet, mint az álláskereső esetében: vagy nem növekedett lényegesen az együttműködési megállapodást kötők berendelési gyakorisága, vagy/és az együttműködési megállapodást kötők gyakoribb berendelésének hatását ellensúlyozta a megállapodást nem kötők ritkább berendelése.

17.3. ÁBRA:A MUNKAKÖZVETÍTŐT 1 HÓNAPON BELÜL FELKERESŐ JÁRADÉKOSOK ARÁNYA
MEGYÉK SZERINT, 2004



Forrás: KSH Munkaerő-felmérés.

A 17.3. ábrán látható, hogy a berendelésben nem alakult ki országosan egységes gyakorlat. Több megyében átlagosan a járadékosok kevesebb mint fele, más megyékben mintegy kétharmada járt az utolsó hónapban a munkaügyi kirendeltségen; a legkisebb és a legnagyobb arány között több

mint kétszeres a különbség. Az egyes kirendeltségek gyakorlatában még ennél is nagyobb különbségek valószínűsíthetők, hiszen a 17.3. ábrán látható megyei arányszámok 5-15 kirendeltség átlagából adódnak. A berendelések kirendeltségenként eltérő gyakorlatát illusztrálja a 17.1. táblázat, amely hat megye 2002-ben megvizsgált 28 kirendeltségének adatai alapján készült. Ezek az adatok az előírt rendszeres jelentkezésekre vonatkoznak, tehát nem tartalmazzák az állasközvetítés céljából vagy más okból történő „soron kívüli” behívásokat, ezért közvetlenül nem hasonlíthatóak össze a munkaerő-felmérésből származó, fentebb bemutatott adatokkal, hiszen a munkanélküli emberek, amikor a kirendeltségen tett legutóbbi látogatás időpontjáról kérdezik őket, nyilvánvalóan nem tesznek különbséget az előírt rendszeres jelentkezés és a kirendeltség más okból történő felkeresése között.

17.1. TÁBLÁZAT
A JÁRADÉKOSOK SZOKÁSOS BERENDELÉSÉNEK GYAKORISÁGA 2002-BEN
28 MUNKAÜGYI KIRENDELTSÉGNÉL

Gyakoriság, hónap	Kirendeltségek száma
1	6
1-2	2
0,5-2,5	1
1-3	1
2	1
2,5	1
3	16
Összesen	28

Forrás: Bódis—Micklewright—Nagy, 2004.

Ákár a vizsgált 28 kirendeltségre jellemző 10 hetes átlagos berendelési gyakoriságot vesszük alapul, akár azt a tényt, hogy a vizsgált kirendeltségek többségében csak háromhavonta egyszer hívták be a járadékban részesülő munkanélküli embereket, megállapíthatjuk, hogy a munkavállalási készség rendszeres ellenőrzését a munkaügyi központok nem tekintették fontos feladatnak. A berendelések időzítését a kirendeltségek többségénél a törvényben előírt minimumhoz igazítják. A munkaerő-felmérésből származó, fentebb bemutatott országos adatok azt valószínűsítik, hogy 2002 óta a helyzet lényegesen nem változott.

Az esettanulmányok adatai megmutatták továbbá, hogy a kirendeltségi munkatársak nagy része a rendszeres jelentkeztetésnek csak a járadék szabályos számfejtése és az egyéb hivatali elvárások miatt tulajdonít jelentőséget, és a jelentkezést nem tekinti a járadék indokolsági vizsgálatának. Az interjúkban és az írásos beszámolókból alig van nyoma, hogy a kirendeltségeken ismernék a járadék indokolságának közvetett ellenőrzési lehetőségét, és törekednének arra, hogy a járadékkal visszaélők számára nehezebb legyen teljesíteni a jelentkezést. A jelentkezés időpontját nemritkán az ügyfelek igényei szerint határozzák meg, a korábbi megjelenés és a késés esetében engedékenyek, és a munkanélküli emberekkel való foglalkozásra egy-egy alkalommal sok kirendeltségen csak rövid időt szánnak.

Az önálló munkakeresés ellenőrzését nem várják el az ügyintézőtől, és ha az ügyfél nem keres munkát, annak nincs következménye. Bár az álláskeresésről a jelentkezések alkalmával nagyon gyakran szó esik az ügyintéző és az ügyfél között, ez nem a munkavállalási készség ellenőrzését szolgálja. Ugyanakkor e beszélgetéseknek igen fontos pozitív szerepük lehet az elhelyezkedés segítésében és ösztönzésében: a munkanélküli személy számára lehetőség nyílik, hogy az álláskereséssel összefüggő problémáit megbeszélje az ügyintézővel és tanácsot kapjon.

A 2002-ben készült felmérés tapasztalatai azt mutatják, hogy Magyarországon a munkaügyi szervezet elhanyagolja a járadék indokolsági feltételeinek illetve a járadékosok elhelyezkedési készségének vizsgálatát. A járadékosokat csak ritkán hívják a kirendeltségre, az önálló álláskeresést ekkor sem kéri számon, a mulasztókkal szemben pedig elnézőek. A kirendeltségek munkájukban nem tulajdonítanak jelentőséget az indokolsági feltételek érvényesítésének, az ebből adódó feladatokat hajlamosak elhárítani, mert azok többletmunkával és konfliktusokkal járnak. Előfordul, hogy az ügyintézők nem is ismerik pontosan az indokolság szabályait („a járadék alanyi jogon jár”), vagy elvi, ideológiai fenntartásokat hangoztatnak ezekkel szemben („az ellenőrzés nem egyeztethető össze a szervezet szolgáltató jellegével”).

Úgy tűnik, a munkaügyi szervezet országos vezetése nem várja el az indokolsági feltételek következetes ellenőrzését, és többnyire a megyei munkaügyi központok sem ösztönzik a kirendeltségeket e feladatok végrehajtására. Ez lehet a legfontosabb oka a megyék és a kirendeltségek gyakorlata között tapasztalt jelentős különbségeknek.

A passzív gyakorlat nem csupán az ellenőrzés elhanyagolása és az ezzel összefüggő indokolatlan járadékfizetés miatt tekinthető kedvezőtlennek. Az ügyfelekkel való szorosabb kapcsolattartás és az elvárások határozottabb közvetítése segíthetné és ösztönözhetné is a gyorsabb elhelyezkedést.

A fenti megállapítások a járadékban részesülő munkanélküli emberek elhelyezkedési készségének ellenőrzésére vonatkoznak. A járadékosokkal nagyjából megegyezik a szociális segélyben részesülő munkanélküliek létszáma, de a munkaügyi kirendeltségek e csoport elhelyezkedési készségének ellenőrzésével közvetlenül nem foglalkoznak, csupán a járadékosoknál ritkább jelentkezéseiket bonyolítják le (sok önkormányzat előírja a segélyezettek kapcsolattartását a munkaügyi kirendeltséggel). A szociális segélyben részesülők együttműködési kötelezettségét az ellátást folyósító önkormányzatok határozhatják meg. Az önkormányzatok gyakorlatáról nincs konkrét információnk, de igen valószínűnek tűnik, hogy még annyira sem veszik komolyan az indokolsági feltételek érvényre juttatását, mint a munkaügyi kirendeltségek a járadékosok esetében.

Egy 2003-ban végzett empirikus vizsgálat arra keresett választ, hogy a járadék indokolsági feltételeinek ellenőrzése milyen hatást gyakorol a járadékból történő kiáramlásra. A vizsgálatba azokat a 75–179 nap jogosultsággal járadékra kerülő munkanélküli embereket vonták be, akik a 2003. május 26-tól kezdődő kéthónapos időszakban 75–179 nap jogosultsággal kerültek járadékra. A mintába került munkanélkülieket véletlenszerűen két csoportba osztották: a „vizsgálati csoportba” került mindenki, aki páratlan napon született, a kontrollcsoportba pedig a páros napon születettek. Az első alkalommal – akkor, amikor a járadékot megállapító hivatalos határozatot átnyújtották – a kirendeltségen minden munkanélküli személytől egy rövid kérdőívet kértek meg a háztartás összetételéről valamint a kirendeltségre utazás módjáról és időigényéről. Ezután a vizsgálat három hónapig tartott,

ezalatt a vizsgálati csoport tagjait háromhetente behívták a kirendeltségre „rendszeres jelentkezésre”, a kontrollcsoportba került munkanélkülieknek viszont legközelebb csak a három hónap letelte után kellett jelentkezniük.¹¹¹ A három hónap letelte után a kirendeltségek a náluk szokásos időközönként rendelték be a még mindig járadékon lévő munkanélkülieket. A részt vevő kirendeltségek többségénél – mint fentebb láttuk – ez a szokásos időköz három hónap, de sok helyen rövidebb, van ahol egy hónap. Ez utóbbi kirendeltségeknél a vizsgálat három hónapja alatt a kontrollcsoport tagjait ritkábban rendelték be, mint egyébként szokták.

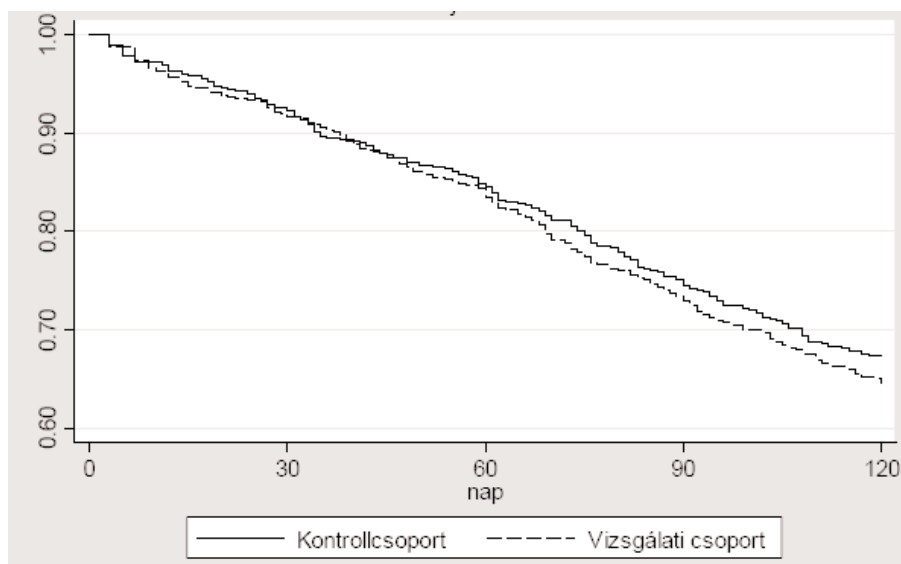
A vizsgálati („kezelési”) csoport tagjainak következő berendelési időpontját a kirendeltség nyitva tartásához és munkabeosztásához igazítva, a megjelenést követő 19–22. naptári napra kellett kitűzni, az ügyfélnek nem engedve beleszólást a dátum meghatározásába. Késedelmes jelentkezés esetén a következő berendelési időpontot nem a tényleges, hanem az eredetileg kitűzött jelentkezési időponthoz igazítva határozták meg a kirendeltségek – így biztosítva, hogy a vizsgálat 12 hete alatt a mindenki négy alkalommal legyen berendelve.

Az ügyintéző minden jelentkezés alkalmával egy kérdőívet kérdezett meg. A munkanélküli embereknek be kellett számolniuk arról, hogyan kerestek állást a kirendeltségen tett előző látogatásuk óta, és fel kellett sorolniuk a felkeresett munkahelyeket. Az állást nem keresőket minden alkalommal megkérdezték arról is, miért nem kerestek állást. Aki nem jelentkezett időben, attól magyarázatot értünk ennek okáról és válaszát – a munkakeresésről szóló kérdésekre adott válaszokhoz hasonlóan – az ügyintéző feljegyezte a kérdőívben. Az álláskeresés elmulasztása semmilyen szankcióval nem járt.

A kezelési és a kontrollcsoport összetétele – sem a teljes mintában, sem a férfiak és a nők álmintáiban – nem különbözik a megfigyelt tulajdonságok szerint, ami lehetővé tette a kiáramlási arányok illetőleg az elhelyezkedési valószínűségek közvetlen összehasonlítását.

A 17.4. ábrán a kezelési csoport és a kontrollcsoport túlélési görbéje látható a teljes mintára (férfiak és nők együtt). Bár a gyakrabban berendelt kezelési csoport tagjai valamivel gyorsabb ütemben hagyták el a regisztret (a szaggatott görbe lejjebb helyezkedik el), a különbség csekély mértékű, és a két függvény között nem mutatható ki statisztikailag szignifikáns különbség. A teljes mintára vonatkozóan nem állítható tehát, hogy a vizsgálati csoport tagjainak kilépési üteme meghaladja a kontrollcsoport tagjait.

17.4. ÁBRA
TÚLÉLÉSI FÜGGVÉNYEK
TELJES MINTA

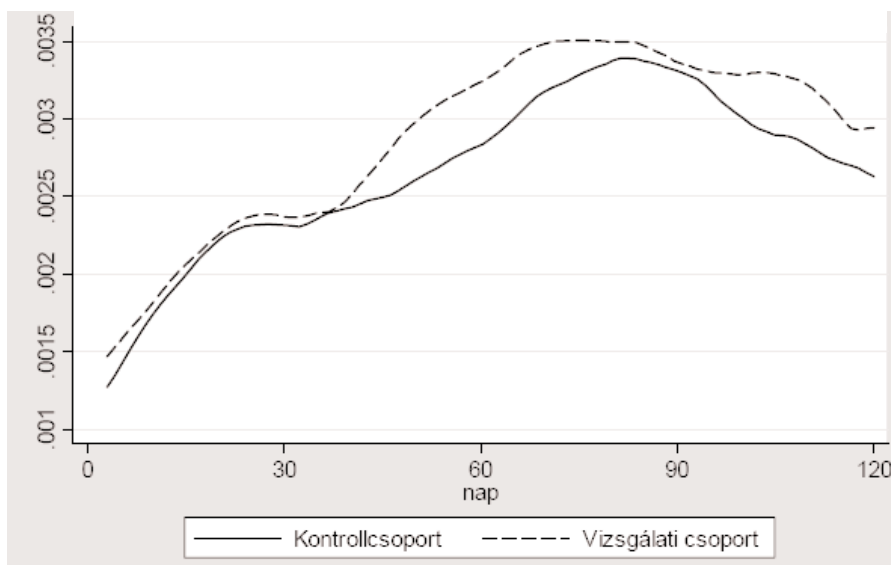


Az 17.5. ábra az elhelyezkedés feltételes valószínűségének (hazárd) alakulását mutatja a vizsgálati részvétel szerint a teljes mintára. E valószínűségek kiszámításakor csak az elhelyezkedést tekintették

¹¹¹ A négyszeri jelentkezésbe nem számítottak bele az úgynevezett rendkívüli berendelések, amikor a járadékost állásajánlat, képzési lehetőség miatt vagy adminisztrációs okból stb. külön behívják a kirendeltségre. Ilyen okokból természetesen a kontrollcsoport tagjait is berendelhették a kirendeltségek a vizsgálat időtartama alatt.

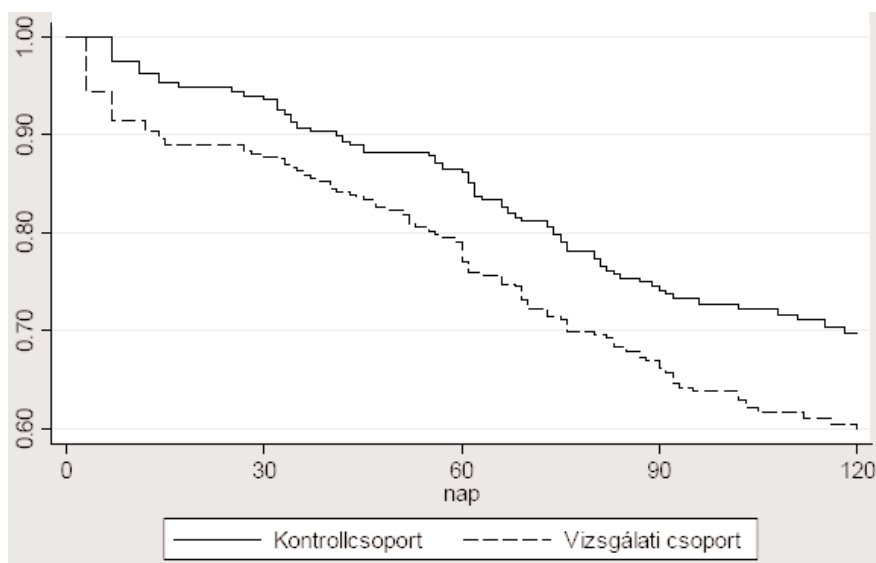
kilépésnek, a járadékot más irányban elhagyó munkanélküli emberek időszakait cenzorálták (a kimerítésen kívül ilyen a munkaerő-piaci programba történő átlépés, a kizárás, a járadékfolyósítás saját kérésre történő megszüntetése és a nappali tagozatos képzésbe történő beiratkozás). Az elhelyezkedési valószínűség a harmadik hónapig egyenletesen növekszik, majd kismértékben csökken. Bár a 40. nap után a kezelési csoport hazardja folyamatosan meghaladja a kontrollcsoportét, a túlélési függvényekhez hasonlóan e különbség sem szignifikáns – azaz a teljes mintát tekintve a gyakoribb berendelés és az álláskeresés ellenőrzése nem növelte meg számottevően az elhelyezkedési valószínűséget.

17.5. ÁBRA
HAZARDFÜGGVÉNYEK (ELHELYEZKEDÉS)
TELJES MINTA

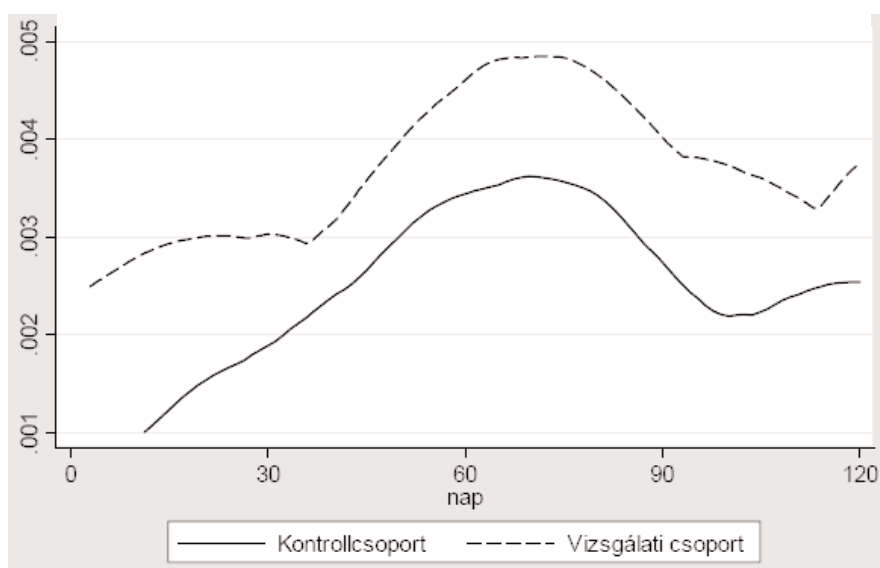


A túlélés és az elhelyezkedési valószínűség nemek és korcsoportok szerinti vizsgálata azt mutatta, hogy a 30 éves és idősebb nők csoportjában mutatható ki szignifikáns kezelési hatás, azaz gyorsabb kiáramlás illetőleg magasabb elhelyezkedési valószínűség a kezelési csoportban, a fiatalabb nők és a férfiak esetében nem volt tapasztalható ilyen hatás. A 17.6. és 17.7. ábrákon, amelyek a 30 éves és idősebb nők túlélési és hazardfüggvényeit mutatják, jól láthatók a különbségek.

17.6. ÁBRA
TÚLÉLÉSI FÜGGVÉNYEK
30–59 ÉVES NŐK



17.7. ÁBRA
HAZARDFÜGGVÉNYEK (ELHELYEZKEDÉS)
30—59VES NŐK



Többváltozós modellekkel azt is megvizsgálták, hogy egyes személyes jellemzők illetve a helyi munkanélküliségi ráta módosítják-e a kezelési hatást. A 30 éves és idősebb nők esetében az eredmények különböznek a családi állapot szerint: a házasoknál az eredmények 60 százalékkal nagyobb elhelyezkedési valószínűséget mutatnak a vizsgálati csoportban a kontrollcsoportéhoz képest, az egyedülállóknál viszont lényegében nincs különbség a vizsgálati és a kontrollcsoport között. Kimutatható továbbá, hogy a 30 éves és idősebb nők csoportjában a kezelési hatás megýenként eltérő, és a munkanélküliségi ráta emelkedésével csökken a mértéke, méghezzá elég jelentős mértékben: a becslés szerint 4 százalékos munkanélküliségi ráta mellett a vizsgálati csoport elhelyezkedési valószínűsége 80 százalékkal haladja meg a kontrollcsoportét, az átlagos, 5 és fél százalékos munkanélküliségi ráta mellett a különbség már csak 40 százalék, 8 százalékos ráta mellett viszont már teljesen eltűnik.

Eredményeink tehát azt mutatják, hogy a munkanélküli-járadékban részesülők vizsgálatban alkalmazott gyakoribb berendelése és az önálló álláskeresés ellenőrzése nem gyakorolt jelentős hatást a férfiak és a fiatalabb nők magatartására, viszont a 30 éves és idősebb nők körében a járadékfolyósítás időtartamát csökkentette, az elhelyezkedés valószínűségét megnövelte. A legalább 30 éves nők körében a kezelési csoport tagjainak elhelyezkedési valószínűsége mintegy 40 százalékkal magasabb volt a kontrollcsoportéhoz viszonyítva. A hatás elsősorban a házassal nőknél jelentkezik és annál erősebb, minél kisebb a munkanélküliség a helyi munkaerőpiacon.

Az eredmények értelmezésekor érdemes azonban figyelembe venni, hogy a két csoporttal szemben támasztott követelmények kétségtelen különbsége ellenére nem lehetünk biztosak abban, hogy a vizsgálati csoport ellenőrzése kellően szigorú volt-e ahhoz, hogy érzékelhető hatást gyakoroljon a viselkedésre. A kirendeltség háromhetenkénti felkeresése önmagában csekély terhet ró a passzív, az elhelyezkedni nem kívánó, vagy az engedély nélkül dolgozó járadékosra, az önálló álláskeresés elmulasztása pedig nem járt szankcióval. Más feltételek mellett elvégzett hasonló vizsgálatok – ahol például a kezelési és a kontrollcsoporttal szemben elvárások között nagyobb a különbség – pontosíthatják és módosíthatják a kapott eredményeket.

Hivatkozások

Bánsági Györgyi [2000]: Jogsabályok és intézmények. Megj.: Fazekas K. (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör 2000, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 149–226. o.

Bódis Lajos—Micklewright, John—Nagy Gyula [2004]: A munkanélküli-ellátás indokltsági feltételeinek érvényesítése: empirikus vizsgálat az elhelyezkedési készség ellenőrzésének hatásairól. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 6. sz., MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Budapesti Corvinus Egyetem Emberi erőforrások tanszék, Budapest.

- Grubb D. [2001]: Eligibility Criteria for Unemployment Benefits. Megj.: OECD, Labour Market Policies and Public Employment Service, OECD, Párizs.
- Koltayné Kóródi Tünde [2001]: A munkanélküli-járadék indokolsági feltételei. Megj.: Fazekas K. (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör 2001, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 91–97. o.
- Scharle Ágota [2001]: A munkanélküli-ellátások indokolsági feltételei a fejlett országokban. Megj.: Fazekas K. (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör 2001, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 59–62. o.

18. Minimálbér-emelések

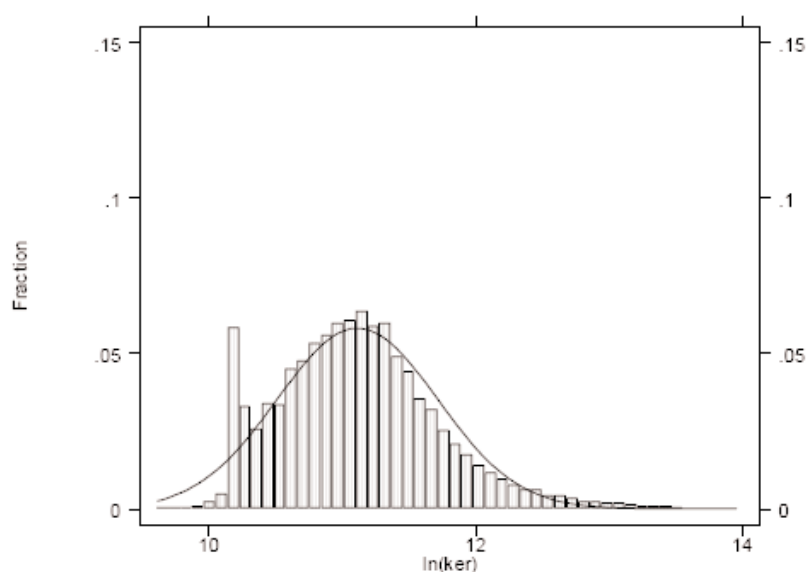
Az elmúlt öt év leglátványosabb foglalkoztatáspolitikai intézkedése a minimálbér 25 500 Ft-ról 50 000 Ft-ra emelése volt 2000. december 31. és 2002. január 1-je között. Ilyen mértékű minimálbéremelésre a közelmúlt gazdaságtörténetében igen kevés példát találni, kivételként említhető Puerto Rico (lásd Freeman és Castillo—Freeman 1992) és Indonézia (Rama 2000, Alatas és Cameron 2003).

A minimálbér-átlagbér-arány (Kaitz-index) 2001-re 29 százalékról 39 százalékra, majd 2002-re 43 százalékra szökkent. Még a 2002. évi arány is alatta maradt a OECD-országok átlagának, de már meghaladta a nagy-britanniai, az egyesült államokbeli, a portugáliai és spanyolországi szintet. A két nagy emelést követően a Kaitz-index kismértékben csökkent, 2004 tavaszán 36%-ra rúgott, ami európai viszonylatban alacsonynak számít, közel esik a tengerentúli OECD-országokban kialakult szintekhez.

Ugyanakkor a minimálbér $\pm 5\%$ -os sávjában foglalkoztatottak részaránya már a 2001. évi emeléssel kiugrott az OECD-országokra jellemző sávból, amikor az addig 5% körüli értékről 2001-ben 10% fölé emelkedett. A második emelést követően, 2002-ben 15,4%-os, az OECD-ben példa nélkül álló arány alakult ki (v.ö. Dolado és mások, 1996). A későbbiekben ez az arány is csökkent, de még 2004 májusában is meghaladta a 11%-ot, ami igen magas (az EU-ban csak Franciaország és Luxemburg által megközelített) szintnek számít. A magyarországi béreloszlás az alacsony és relatív értelemben folyamatosan csökkenő minimálbér-szinthez igazodva alakult ki, ezért a drasztikus emelések erősen torzították (torzítják) a béreloszlást, mint azt az 18.1. ábra hisztogramjai mutatják.¹¹²

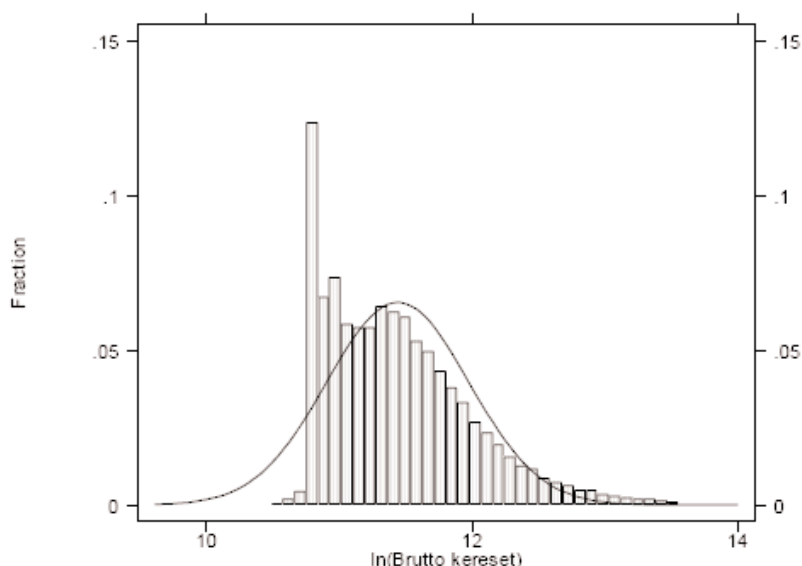
18.1. ÁBRA
A BRUTTÓ KERESTEK LOGARITMUSÁNAK ELOSZLÁSA 2000–2004-BEN
(BÉRTARIFA-FELVÉTELEK)

2000

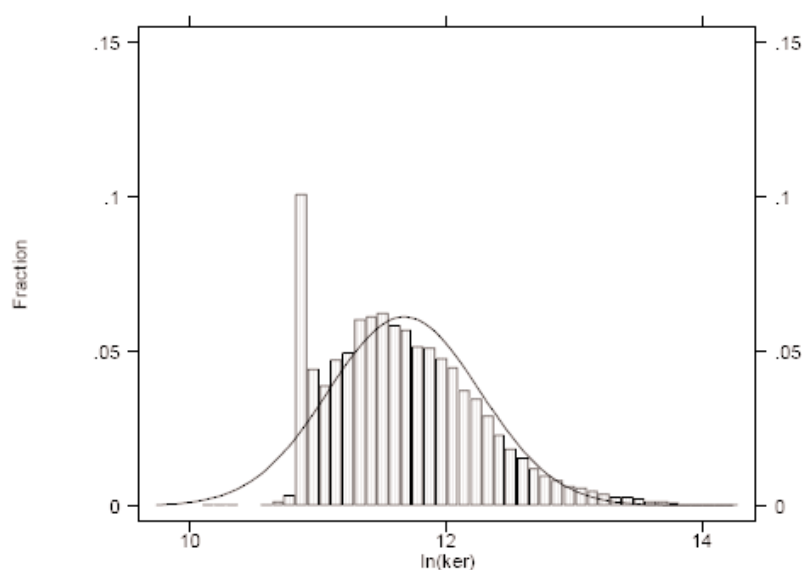


¹¹² Felhívjuk a figyelmet, hogy a hisztogramok a keresetek eloszlását ábrázolják, ezért a minimálbér körüli kiugrás mértéke kisebb, mint ha a béreket vennénk számításba.

2002



2004



Sajnos nem ismert, hogy milyen mértékben köszönhető az említett magas arány a „minimálbéren bejelentés és zsebbe fizetés” gyakorlatának, noha a kérdés kutatható, a minimálbér előfordulása és a vállalati költség szerkezet közötti kapcsolatok tanulmányozásával. Gyakran hivatkoznak arra, hogy a minimálbéren bejelentettek aránya a nagyvállalati és a költségvetési alkalmazottak körében nem éri el a 4%-ot, miközben a kisvállalatiaknál meghaladja a 30%-ot is (18.1. táblázat), ez az érv azonban gyenge lábakon áll, hiszen eldöntethetelen, hogy a magas arány milyen mértékben tulajdonítható az adóelkerülési praktikáknak, és milyen mértékben a szabályozási kényszernek, annak, hogy a kisvállalati szektorban (a minimálbér felett fizetettek körén belül is) alacsonyabbak a bérek.

A rendelkezésre álló adatok alapján is megfogalmazható azonban két, az elterjedt vélekedésekkel szemben álló kijelentés. Egyrészt, a ma már a kisvállalkozásokat is felölelő Bértarifa-felvétel szerint, a nem fizikai foglalkozásokban valójában igen alacsony a minimálbéren bejelentettek aránya, nem éri el még a 3%-ot sem (18.1. táblázat); a fehérgallérosok aránya a minimálbéresek között 14-15% (18.2. táblázat), a minimálbéren bejelentett nem fizikai munkavállalóké pedig az összes foglalkoztatott között mindössze 1,5%.¹¹³ Másrészt, ha a minimálbért keresők zöme valóban „álminimálbéres” lenne, akkor az arányuk nem emelkedne az emelések hatására: akit eddig 25 500 Ft-os béren foglalkoztattak (papíron) azt ettől kezdve 40 000 vagy 50 000 Ft-on fogják alkalmazni (papíron). Valójában, rácsáfolva a kor-

¹¹³ A 2004-es felvétel foglalkozási szintű adatai jelentős, 10%-ot meghaladó minimálbéres arányra utalnak a kisvállalatok vezetőinek körében (17%) valamint a művészeti és alkotóművészeti foglalkozásúaknál (18-18%).

mányzati körökben is hangoztatott várakozásokra,¹¹⁴ a két minimálbéremelés hatására majdnem a három és félszeresére nőtt a minimálbéren fizetettek aránya.

18.1. TÁBLÁZAT
A MINIMÁLBÉR ±5%-OS SÁVJÁBAN FIZETETTEK ARÁNYA 2004 MÁJUSÁBAN

	Költségvetés és 50 fősnél nagyobb vállalatok	50 fősnél kisebb vállalatok	Összesen
Mezőgazdasági foglalkozásúak	8,0	33,8	17,9
Portások, őrök	5,8	28,4	12,0
Takarítók	9,6	38,0	16,2
Anyagmozgatók	23,9	50,0	35,5
Járművezetők	3,7	32,1	14,8
Gépkezelők	3,7	22,7	11,1
Mo bil gépkezelők	3,2	22,6	6,8
Építőipari foglalkozásúak	4,5	41,4	23,6
Ipari foglalkozásúak	6,1	33,3	15,9
Kereskedelmi és szolgáltató fogl.	4,8	41,1	21,2
Irodai-ügyviteli foglalkozásúak	0,6	18,5	3,8
Egyéb nem diplomás foglalkozásúak	0,9	18,1	4,7
Vezetők	0,6	15,7	5,2
Tanárok, orvosok	0,0	2,4	0,2
Egyéb diplomás foglalkozásúak	0,2	11,3	2,0
Összesen	3,6	30,3	11,2

Forrás: Saját számítás a 2004. évi Bértarifa-felvételből.

18.2. TÁBLÁZAT
A MINIMÁLBÉR ±5%-OS SÁVJÁBAN FIZETETTEK MEGOSZLÁSA 2004 MÁJUSÁBAN

	Költségvetés és 50 fősnél nagyobb vállalatok	50 fősnél kisebb vállalatok	Összesen
Mezőgazdasági foglalkozásúak	1,47	3,86	5,33
Portások, őrök	0,66	1,26	1,92
Takarítók	3,41	4,09	7,50
Anyagmozgatók	5,01	8,29	13,30
Járművezetők	0,78	4,29	5,06
Gépkezelők	0,21	0,83	1,04
Mobil gépkezelők	1,57	2,47	4,04
Építőipari foglalkozásúak	0,69	6,90	7,59
Ipari foglalkozásúak	4,70	14,54	19,24
Kereskedelmi és szolgáltató fogl.	2,58	18,17	20,75
Irodai-ügyviteli foglalkozásúak	0,50	3,28	3,78
Egyéb nem diplomás foglalkozásúak	0,80	4,76	5,56
Vezetők	0,28	3,41	3,69
Tanárok, orvosok	0,01	0,11	0,12
Egyéb diplomás foglalkozásúak	0,10	0,98	1,07
Összesen	22,76	77,24	100,00

Forrás: Saját számítás a 2004. évi Bértarifa-felvételből.

¹¹⁴ Erre utalt az a gyakran hangoztatott érv, hogy a minimálbéremelés „kifehériti a rejtett gazdaságot”: a vállalkozók a valóságos jövedelmük nagyobb része után fizetnek majd adót.

A 2001–2002-es minimálbéremelésekre Orbán Viktor miniszterelnök személyes kezdeményezésére került sor, noha elhangzottak az Európai Unió „elvárásaira” történt hivatkozások is. Valóban, több európai unióbeli dokumentum is elsősorban úgy tesz említést a minimálberről, mint a „munka kifizetődővé tételének” eszközéről. A Wim Kok-jelentés szerint „a minimálbér hatékony eszközként szolgálhat a munka vonzóbbá tételére a munkanélküliek és az inaktívak számára” (WKJ, 57. oldal). Ugyancsak a „munka kifizetődővé tétele” című alfejezetben érinti a minimálbér kérdését az Együttes Foglalkoztatási Jelentés (Draft Joint Employment Report, 2004/05, 9. oldal), és ez a megközelítés összhangban áll a Fidesz-kormány indoklásával: „a minimálbér növekedése kedvező hatást gyakorolhat a munkaerő-kínálatra, hiszen arra ösztönözheti az embereket, hogy munkát keressenek és vállaljanak a munkaerőpiacon. (Közös Foglalkoztatáspolitikai Értékelés, 2001. november 16., 14. oldal).

A 2001–2002-es emeléseket megelőző „hatásvizsgálatok” igen kezdetlegesek voltak, információink szerint kizárólag a bérek illetve az adóbevételek várható növekedésének megbecslésére szorítkoztak, annak feltételezésével, hogy az emelések a foglalkoztatásra nem gyakorolnak érdemleges hatást:

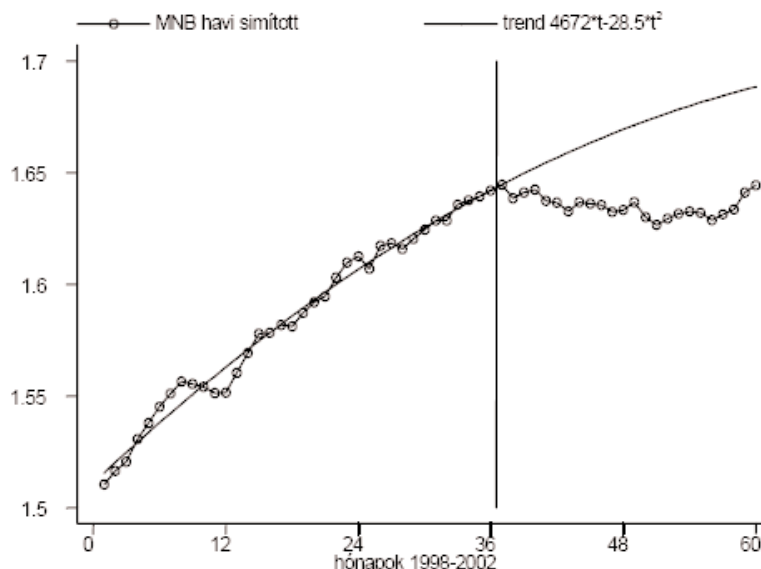
„A kormány tudatában van annak, hogy a minimálbér hatással lehet a munkaerőpiacnak mind a kínálati, mind a keresleti oldalára. Egy túlságosan nagy minimálbér-emelés a bérköltségek olyan növekedéséhez vezethet, ami szűkítheti a munkalehetőségeket és növelheti az informális szektor méretét. (...) Elismerve, hogy a minimálbér megfelelő szintjének a priori meghatározása nehéz, és tekintettel arra, hogy az emelés 2001-ben csaknem 60%, 2002-re pedig közel 100%-os lesz, a kormány a szociális partnerekkel együttműködve kiemelt figyelemmel fogja kísérni a minimálbér hatását és alakulását a munkaerőpiacon. A kezdeti, 2001. első félévi tapasztalatok azt mutatják, hogy a 233 munkaerőpiac különösebb nehézségek nélkül be tudta fogadni a mintegy 57%-os minimálbér-emelést: a foglalkoztatottak száma tovább növekedett, a munkanélküliségi ráta csökkenése folytatódott.” (Közös Foglalkoztatáspolitikai Értékelés, 2001. november 16., 14. oldal).

Valóban, az akkor a Gazdasági Minisztérium kebelében működő munkaügyi tárca támogatásával két hatáselemzés is készült (Kertesi—Köllő, 2004 és Halpern—Koren—Kőrösi—Vincze, 2004). Ezek a vizsgálatok a foglalkoztatásra, a kibocsátásra, a bérekre, az adókra valamint a költségvetési egyensúlyra gyakorolt rövid távú hatást elemezték tényadatok (Kertesi—Köllő) illetve a tényadatok felhasználásával becsült paramétereket felhasználó makroszimulációs modellek (Halpern és mások) segítségével. A továbbiakban ezeknek a hatásvizsgálatoknak az eredményeit ismertetjük.

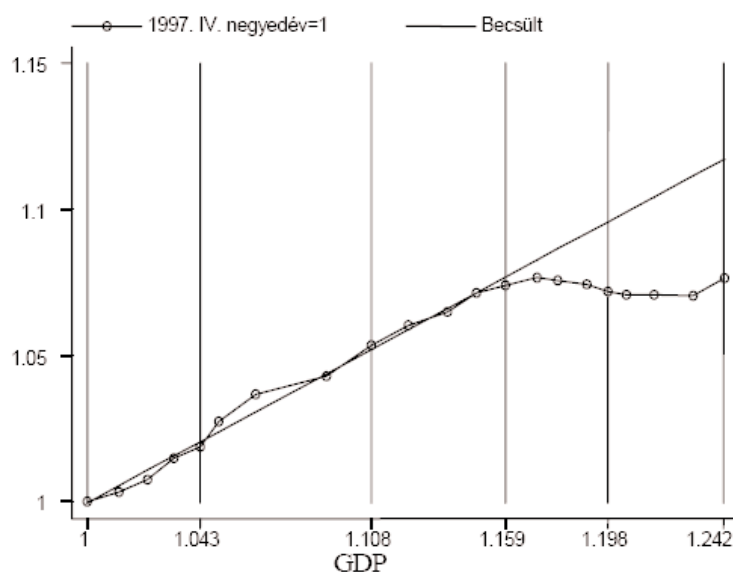
A 18.2. ábra szezonálisan kiigazított havi adatok alapján mutatja a foglalkoztatást 1998–2002-ben, és világosan jelzi, hogy a növekedés 2001 januárjában letért a korábban követett pályájáról. Ha a trend folytatódott volna (amint azt az görbe extrapolált szakasza jelzi), akkor az aggregált foglalkoztatásnak 2001. januárja és decembere között további 2,8 százalékkal növekednie kellett volna. Ezzel szemben a 2001. év folyamán 0,2 százalékkal csökkent. A növekedési pályáról való letérés éppen 2001 januárjában vette kezdetét. (Ezt jelzi a 1998–2002 közti időszak 36. hónapjához – 2001 januárjához – behúzott függőleges vonal.)

A trend megtörését látjuk akkor is, ha a foglalkoztatásnak a GDP-hez való viszonyát vizsgáljuk. A 18.3. ábra vízszintes tengelyére a GDP-t, függőleges tengelyére a foglalkoztatást mértük. A gazdasági növekedés ütemét az éveket elválasztó függőleges vonalak távolsága, a GDP-növekedés és a foglalkoztatás-növekedés viszonyát pedig a görbe, illetve a görbéhez illesztett lineáris trend meredeksége mutatja. (Mivel a GDP-ről nem állnak rendelkezésre havi adatok, itt a foglalkoztatást is negyedéves sűrűséggel mérjük). Ebben az esetben is jól látható a trend megtörése 2001 első negyedévében, tehát jóval azelőtt, hogy a recesszió – a nyár végétől – elérte volna a magyarországi gazdaságot. A 2001 januárját megelőző időszakban a magyarországi gazdaság olyan pályán mozgott, amelyen 1 százaléknyi gazdasági növekedést ½ százaléknyi foglalkozásnövekedés kísért. Ha ez a trend 2001 januárja után is folytatódott volna, akkor – még a lelassult GDP-növekedés üteme mellett is – 2001-ben 1,7 százalékos, 2002-ben pedig 1,8 százalékos foglalkoztatásnövekedésnek kellett volna bekövetkeznie. Ezzel szemben a foglalkoztatás növekedése megállt.

18.2. ÁBRA
FOGLALKOZTATÁS 1998 ÉS 2002 KÖZÖTT



18.3. ÁBRA
NEGyedÉVES GDP- ÉS SEZONÁLISAN KIIGAZÍTOTT FOGLALKOZTATÁSI ADATOK
1998 ÉS 2002 KÖZÖTT



Az aggregált adatok legfeljebb annyit mutatnak, hogy a foglalkoztatás 1997–98 táján elkezdődött növekedése valamilyen okból megtört, ám legfeljebb gyanút ébreszthetnek a minimálbér-emelés esetleges szerepét illetően. E gyanút azonban a hatásvizsgálatok részletesebb eredményei is megerősítik.

A minimálbérrel kapcsolatos empirikus kutatások többségének homlokterében mind az Egyesült Államokban, mind Nyugat-Európában a fiatal munkavállalók foglalkoztatásának, illetve az alacsony bérű iparágakban dolgozóknak a problémája áll. A hatásvizsgálatok tapasztalatai azonban arra utalnak, hogy a magyarországi eset valóban releváns szempontjai másutt keresendők. Egy igen sok dimenziót felvonultató modell révén előre jeleztük annak valószínűségét, hogy valaki 2000 májusában a 2001 januárjában megemelt 40 000 forintos minimálbér alatti keresettel rendelkezett, s ekképpen a hat hónappal későbbi béremelés alanya lehetett. Az alacsony bérű dolgozók aránya meredeken emelkedik, amint a referenciacsoportnak választott (3000 főnél több dolgozót foglalkoztató) legnagyobb vállalatoktól a kisebb vállalatok felé haladunk. A közepes méretű (50–300 fős) vállalatok esélyrátája 3,0; a 21–50 fős vállalatoké 6,6; a mintánkban szereplő legkisebb (5–20 fős) vállalatoké pedig már 12,4.

Mindezekből az adatokból arra a következtetésre juthatunk, hogy a minimálbér foglalkoztatási következményeit tárgyaló vizsgálódásnak Magyarországon nem a legfiatalabb foglalkoztatottakat és az alacsony iskolázottságúakat kell az elemzés fókuszába helyeznie, hanem a kisvállalati szektort.

Az 5–20 főt alkalmazó kisvállalatok aligha viselkedhetnek monoposzonistaként. Ők feltehetőleg igen rugalmas – jóllehet nem végtelenül rugalmas – munkakínálati és termékkeresleti görbével szembeülnek a helyi munkaerőpiacon. A minimálbér-emelés ezeknek a vállalatoknak a többségét az elé a választás elé állítja, hogy vagy magasabb béreket fizet alacsony bérű dolgozóinak, vagy pedig elbocsát közülük egyeseket. Az alternatíva természetesen nem kizárólagos: egy vállalat egyszerre élhet mindkét alkalmazkodással, sőt az is elképzelhető, hogy ha az elbocsátás eszközével él, az nem hagyja érintetlenül magasabb bérű alkalmazottainak foglalkoztatását sem.

A kisvállalati szektor vállalatain elvégzett becslések tapasztalatai szerint az ország legrosszabb foglalkoztatási helyzetű régióiban (a helyi munkanélküliségi ráták felső kvartiliséban) a minimálbérsokk által kiváltott 1 százaléknyi bérnövekedés 0,33 százaléknyi létszámcsökkenéshez vezetett. Az alacsonyabb munkanélküliráta-kvartilisek felé haladva, a megfelelő rugalmasságok értékei rendre csökkennek: $-0,28$, $-0,28$, $-0,22$. Egy 17 főt foglalkoztató alacsony bérű vállalat, ha alacsony munkanélküliségű régióban van a telephelye, átlagban 1,2 állást veszített, ha magas munkanélküliségű régióban van a telephelye, átlagosan 2 állást veszített. Az alacsony bérű dolgozók 10–25%-os részaránya mellett ezek a régióspecifikus veszteségek alacsonyabbak: átlagban 0,6, illetve 0,9 állásmegszűnéssel számolhatunk. A minimálbérsokk átlagos értékén mérve, $-0,282$ értékű rugalmassággal számolva, átlagosan 0,57 állást szűnt meg. A KSH adatközlése szerint az 5–20 főt alkalmazó kisvállalati szférának a bázisidőszakban összességében 328 000 foglalkoztatottja volt. Ha adatainkat erre a bázisra vetítjük, akkor arra az eredményre jutunk, hogy a 2001. évi drasztikus minimálbér-emelés következtében a kisvállalati szektorban mintegy 11 000 állás szűnt meg, – zömében épp azokban a kistérségekben, amelyek amúgy is szűkében voltak a munkahelyeknek. A hazai körülmények között ez igen nagy mértékű veszteséget jelent.

A 2000 és 2002 közötti drasztikus minimálbér-emelés foglalkoztatási következményeit egy másik oldalról is megvizsgálhatjuk. Az ortodox elmélet alapján azt várjuk, hogy a minimálbér-emelést követően nehezebben helyezkednek el azok a munkanélküliek, akik a korábbi állásukban kevesebbet kerestek, mint a megemelt bérküszöb. Ez az egyszerű séma azonban nem veszi tekintetbe, hogy a megemelt minimálbér intenzívebb keresésre ösztönözheti a munkanélkülieket, az állásokért folyó erősebb verseny pedig olcsóbbá teszi a munkaerőt – ezért megnő a munkanélküliek és az üres állások sikeres találkozásának esélye, és ezzel az elhelyezkedési esély is. Különösen igaz lehet ez az elmaradott térségekben, ahol a keresési intenzitás hagyományosan alacsony, és a megemelt minimálbér sokak számára teszi kifizetődővé az álláskeresést és a munkát.

A bérspecifikus elhelyezkedési esélyek vizsgálatára a munkaerő-felvétel – béradatok hiányában – nem alkalmas, ezért a kérdést a Foglalkoztatási Hivatal munkanélküliség-nyilvántartásának adataira támaszkodva elemeztük. Ezek 172 munkaügyi kirendeltségben, 54 hónapon keresztül (1998 január–2002 június) mutatják a hó eleji állományban levők és az elhelyezkedés miatt kilépők számát iskolai végzettség (három kategória) és bérszint (két kategória) szerint. Csak a peremgyakoróságokat ismerjük, azt tehát nem, hogy miként oszlottak meg a segélyezettek, illetve kilépők bérszint szerint az egyes iskolázottsági kategóriákon belül.

Az alábbiakban azt vizsgáljuk, hogyan alakult az alacsony bérű munkanélküliek kilépési esélye (h^{AB}) az alacsony iskolázottságú munkanélküliek kilépési esélyéhez (h^{AI}) képest. A magas és az alacsony bérű segélyezett munkanélküli embereket a kapott segély alapján különböztetjük meg. A Foglalkoztatási Hivatal egy 2001. évi adatfelvételét felhasználva megállapíthattuk, hogy a segély alapján pontosan következtethetünk a munkanélküliség előtti bérre. A 2001. márciusi segélyes állományban az átlagosnál kisebb segélyt kapók 98,7%-a a mediánnál (40 000 Ft) kevesebbet keresett, az átlagosnál nagyobb segélyben részesülők 87,9%-a pedig a mediánnál többet. Összességében az esetek 92,3%-a helyesen osztható alacsony vagy magas bérűként a segély alapján.

Alacsony iskolázottságúnak azokat tekintettük, akik nem rendelkeztek érettségivel. Az idézett adatbázisból megállapítható, hogy az alacsony bérűek zöme (81,4%-a) alacsony iskolázottságú, az alacsony iskolázottságúaknak azonban csak a fele (48,8%) alacsony bérű, ezért h^{AB} és h^{AI} viszonya alapján valóban következtethetünk az alacsony iskolázottságúak csoportján belüli bérspecifikus elhelyezkedési esélyekre.

A bennünket érdeklő évhatások egyértelműek: míg 1999–2000-ben az alacsony bérűek relatív elhelyezkedési esélye azonos volt a referenciaként szolgáló 1998. évvel, addig 2001-ben 7-8%-os romlás, 2002 első félévében pedig újabb 2-3%-os romlás következett be. Az évhatások páronkénti egyenlőségének vizsgálata arra utal, hogy valóban „rezsimváltás” következett be, a 2000–2001-es évhatások erőteljesen különböznek a korábbi évekéitől.

Összegezve a 2001–2002. évi minimálbér-emelések foglalkoztatási következményeivel kapcsolatos hatásvizsgálat eredményeit, a következőket mondhatjuk.

1. A minimálbér megduplázása különleges helyzetet teremtett annak tanulmányozására, hogy az elmaradott térségek alacsony foglalkoztatási arányáért milyen mértékben felelősek az alacsony bérekből (és ennél fogva magas segélyekből) eredő ösztönzési problémák. A hatástanulmány eredményei nem támasztják alá, hogy elsősorban ilyen okok állnának a probléma hátterében. A minimálbér-emelés hatására nem növekedett, hanem csökkent a foglalkoztatás, és csökkent az elhelyezkedés esélye, és ez még inkább így történt az elmaradott régiókban.
2. A regionális hatásokra kapott eredmények két szempontból is figyelemre méltóak. Egyrészt, arra utalnak, hogy a pozitív hatást eredményező piaci feltételeknél erősebbnek bizonyultak a negatív keresleti reakciók – az elmaradott régiók munkaerőpiacai nem „különlegesek”, vagy ha azok, akkor inkább a valamivel erősebb keresleti reakció különböztette meg őket a fejlettebb térségektől. Másrészt, az egymáshoz hasonló fajlagos regionális hatások azt is jelentik, hogy az erősebb bérsokk miatt az elmaradott régiók amúgy is alacsony foglalkoztatási szintjére különösen kártékony befolyást gyakorolt a minimálbér-emelés.

Hasonlóan kedvezőtlennek bizonyultak a minimálbér-emelés költségvetési hatásai is. A szóban forgó hatásvizsgálat szerzői olyan modellt konstruáltak, amely elég átfogónak bizonyult ahhoz, hogy a minimálbér emelésének hatását az összes fontos adófajtára kezelni tudja. Általános módszerként egy olyan statikus „általános egyensúlyi” modellt alakítottak ki, amelyet úgy parametrizáltak, hogy visszakapják a 2001. év makroadatait, illetve a bérekre és a foglalkoztatásra, valamint a költségvetésre vonatkozó bizonyos dezaggregált adatokat is. A modell adatbázisa elsősorban a 2001. év, de bizonyos paramétereket az ágazati kapcsolatok mérlegéből számoltak ki, amely tényadat formájában csak 1998-ra állt a rendelkezésre. Gazdaságpolitikai variánsokat számoltak különböző nagyságú minimálbéremelési változatok feltevésével. A minimálbér költségvetési hatásának elemzéséhez fontos szempont volt az is, hogy mit feltételezhetünk a gazdasági alanyok adóelkerülési magatartásáról, vagyis, hogy a gazdaság mekkora részében volt jellemző, hogy a ténylegesen kifizetett béreknél a vállalatok – és természetesen a foglalkoztatottak – csak kevesebbet vallottak be. Mivel erről nem álltak rendelkezésre közvetlen információk, ezért a „szürkeszektor” arányáról különböző feltevésekkel éltek. A hatástanulmány szerzői ennél fogva két dimenzióban készítettek variánsokat. Egyrészt a parametrizáció során különböző feltevésekkel éltek a rejtett gazdaság kiterjedtségére vonatkozóan, másrészt pedig a minimálbér mértékét változtatták. Az elemzés eredményei ezért – a rejtett gazdaság méretétől függő – feltételes előrejelzésekben öltenek testet: „ha a rejtett gazdaságról ilyen és ilyen feltevés igaz, akkor milyen következményekkel számolhatunk, ha a minimálbért ekkora vagy akkora mértékben változtatnánk”. A modell működési logikáját az alábbi mechanizmusokkal írhatjuk le.

1. A minimálbér-emelés közvetlenül megemeli a minimálbéren foglalkoztatott képzetlen munkavállalók bérét, hiszen a modell feltevései szerint a képzetlen munka kínálata tökéletesen rugalmas. A munkapiaci vizsgálat eredményei szerint a képzetlen munkának kb. 1/3-át fizetik a „minimálbér környékén” (a 2000. évi alapbér kisebb, mint 38 685 Ft). A maradék 2/3 bérét a modell szerzői változatlanoknak tekintik, olymódon, hogy a képzetlenek átlagbére kiadja a 2001-es tényleges értéket (72 366 Ft). A 2001-es 57%-os béremelés így átlagosan 7%-kal növelte a képzetlen munkavállalók keresetét. A tiszta vállalatok esetében a minimálbér-emelésnek nincsen közvetlen hatása a képzett munka keresetére.
2. A szürkevállalatok esetében azonban a minimálbér-emelés megemeli a fizetett közterheket, ezzel a teljes bérköltséget is. Ezáltal minden munkafajta bérköltsége megnő, hiszen a modell feltevése szerint a szürkevállalatok a képzett munkát is minimálbéren jelentik be. Az 57%-os minimálbér-emelés így 8-9%-os bérköltség-emelkedést jelent a szürkevállalatok számára.
3. Mivel a képzetlen munka kínálata tökéletesen rugalmas, a képzetlenek foglalkoztatását egyedül a munkakereslet határozza meg. Ez a felhasznált becslés szerint meglehetősen rugalmas, ezért a 7%-os béremelkedés kb. 3%-kal csökkenti a képzetlen munka foglalkoztatását.

4. A képzetlen munka bére természetesen hatást gyakorol a másik munkafajta bérére is. Mivel a képzetlen munka és a képzett munka (különösen a fiatal) egymás kiegészítői, ezért a minimálbér emelése csökkenti a képzett munka keresletét, így a képzetek bérét is. (A képzetek foglalkoztatása ugyanis a modell keretén belül adott.)
5. A képzett munka bérére kivetett adó átlagos összege megemelkedik, hiszen a szűrkevállalatok csak a minimálbér után fizetik a közterheket. Ez különösen akkor eredményez jelentős adóemelkedést, ha a szűrkevállalatok aránya magas. A munkapiaci egyensúlyban a (nettó) képzett bér emiatt (is) lecsökken.
6. Az árupiaci visszacsatolás az árupiac egyensúlyi feltételéből következik. Ha a képzetlen munka bérének emelkedése dominál, akkor az iparágak többségében jelentős áremelkedés következik be. Ez csökkenti az árukeresletet, amin keresztül a munkakereslet is csökken. Mivel a képzetlen munka bére adott, a munkakereslet csökkenése csak a képzett bérek csökkenését eredményezheti.

A szimulációs modell az alábbi eredményekhez vezetett.

Kétségtelen, hogy nagyobb minimálbérhez nagyobb átlagbér tartozik, ugyanakkor egyúttal alacsonyabb foglalkoztatás és alacsonyabb fogyasztás is. A minimálbér növelése megemeli a képzetlenek és az idős szakképzettek bérét, viszont csökkenti a fiatal szakképzettek bérét, ezáltal munkapiaci feszültségeket is generál. A foglalkoztatás csökkenése elsősorban a szakképzetlenek körére jellemző, hiszen az ezek iránti kereslet rugalmas, különösen a másik két csoportéhoz képest. A becslés szerint a kétszeri nagymértékű minimálbér-emelés összesen 1,3–2,3 százalékponttal alacsonyabb foglalkoztatáshoz vezetett szemben azzal, hogy ha csak inflációkövető emelés lett volna.

A magasabb bér miatti jólétet a bérnövekedésnél is magasabb árak lerontják, a fogyasztás alacsonyabb, összességében a munkavállalók tehát veszítenek, csak azok nyernek, akiknek a bére jobban nő, mint az átlagos infláció, ám ezek a munkavállalók kisebbségben vannak. A jólétet a reálbér és a foglalkoztatás esélye együttesen határozza meg. A minimálbér körüli foglalkoztatottak nagymértékű reálbéremelését a foglalkoztatás esélyének jelentős csökkenése nagyon lerontja.

A vállalatoknak nem jó a minimálbér emelése, mert csökken a termelés és csökken a profit is. Igaz, hogy ezt ellensúlyozhatják az adóelkerülés minimális mértékű emelésével. A számítások szerint a profitráta „helyreállításához” szükséges adóelkerülés mértéke minimális. A mai helyzetben alkalmazkodási költségként elsősorban az jelenik meg, hogy egy jelentős minimálbér-emelés a vállalati bérek és keresetek belső arányait felborítja és feltehetőleg időre és ráfordításokra van szükség, hogy azok helyreálljanak.

A költségvetésnek nem jó a minimálbér emelése. Igaz ugyan, hogy az adóbevételek nagyobbak lesznek, de nőnek a kiadások is, általában romlik az egyenleg. Ha az adóelkerülés mértékére irreálisan alacsony feltevessel vagy nagyon magas – remélhetően irreális – feltevessel élünk, csak ezekben az esetekben történik az, amit sokan feltételeznek, hogy a minimálbér emelése javítja a költségvetés pozícióját. Nem lehet azonban ebből arra is következtetni, hogy ez együttjár a gazdasági szereplők adóelkerülési hajlandóságának csökkenésével is, hiszen az adóterhelés növelésével az adózók reakciója között szerepel az adóelkerülési magatartás változása is.

A magasabb minimálbér növeli az szja- és a járulékbévételeket, de csakis abban az esetben, ha az adókerülő vállalatok aránya nem nő. Ugyanakkor a vállalatok profitja alacsonyabb lesz a magasabb minimálbér mellett. Tekintve, hogy a modell keretén belül a vállalatok rövid távon árakat csak akkor emelhetnek, ha ezt piaci lehetőségeik megengedik, s ezt maximálisan ki is használják, ezért a profitráta helyreállításának egyetlen módja az adóelkerülés mértékének növelése. Ha ezzel élnek a vállalatok és a munkavállalók, akkor a magasabb minimálbér miatti 239 magasabb adó és járulék már alacsonyabb lesz, mint a kezdeti érték, tehát végső soron nem érvényesül a magasabb minimálbér gazdaságot fehérítő hatása.

Ha mindez igaz, akkor ez miért nem volt nyilvánvaló a minimálbér-emeléseket követően, miért nem figyelhettük meg mindazokat a kedvezőtlen folyamatokat, amelyek e számításokból következnek. Egyrészt mindezeket a munkapiaci történések hatásai elfedték, másrészt a munkapiactól független tényezők módosították. A munkapiaci elemzésben bemutatott kisvállalati foglalkoztatásvisszaesés nem érte el a média és a politika ingerküszöbét, a bérszerkezet összenyomódását a minimálbér-emelést követő és részben általa kikényszerített vállalati és költségvetési béremelések megakadályozták. Hiba lenne azt állítani, hogy a gazdasági egyensúly 2001–2003 közötti alakulásáért a minimálbér emelése lenne egyedül felelős, de hogy része van benne, az tagadhatatlan.

A 2002-ben hivatalba került Medgyessy-, majd az azt felváltó Gyurcsány-kormány óvatosabb minimálbér-politikát folytatott, ami – mint említettük – a Kaitz-index hét százalékpontos és a minimálbéren fizetettek négy százalékpontos csökkenését eredményezte 2004 májusáig. A nyilvánvaló kudarcot váltott kínálatösztönzési politika helyett nagyobb hangsúlyt kaptak a keresleti hatások és a versenyképesség szempontjai (v.ö. Equal, 16. oldal; National Action Plan for Employment, 2004, 16., 42. és 50. oldal).

„Számottevő előrehaladás történt a foglalkoztatásbarát bérnövekedés biztosítása tekintetében. A minimálbér-emelkedés erőteljes visszafogása és a közszféra bérnövekedésének jelentős mértékű korlátozása következtében 2004-ben a bérnövekedés a termelékenységnövekedés mértéke alatt maradt. A minimálbér-emelkedés mértékét és a versenyszféra béremelésére vonatkozó ajánlásokat az éves országos szintű háromoldalú bértárgyalások keretében határozzák meg azzal a szándékkal, hogy a bérnövekedés ne haladja meg a termelékenység növekedésének szintjét”. (A Közös Foglalkoztatási Jelentés [2004–2005] Magyarországra vonatkozó fejezete, 4. oldal, kiemelés az eredetiben.)

Hasonló fordulat látszik lejátszódni az európai unióbeli politikában is, a Verhaugen-jelentésben már említés sem történik a minimálberről, mint a „munka kifizetődővé tételének eszközéről”. (Working together for Growth and Jobs, A new Start for the Lisbon Strategy, COM (2005) 24, 2005 február.)

Összefoglaló

A 2001. évi minimálbér-emelés hatására jelentősen nőtt a bérköltség és csökkent a foglalkoztatás a kisvállalatoknál. Növekedett az állásvesztés, csökkent az elhelyezkedés esélye, és ez még inkább így történt az elmaradott régiókban. A regionális hatásokra kapott eredmények két szempontból is figyelemre méltóak. Egyrészt arra utalnak, hogy a pozitív hatást eredményező piaci folyamatoknál erősebbnek bizonyultak a negatív keresleti reakciók: az elmaradott régiókat inkább a valamivel erősebb negatív keresleti reakció különböztette meg a fejlettebb térségektől, mint a növekvő munkakínálat. Másrészt az egymáshoz hasonló fajlagos regionális hatások azt is jelentik, hogy az erősebb bérsokk miatt az elmaradott régiók amúgy is kedvezőtlenebb foglalkoztatási helyzetét az átlagosnál is jobban rontotta a minimálbér drasztikus megemlése.

A minimálbér-emelés közvetlen és közvetett hatásainak együttes elemzésére készített szimulációs makromodell alapján megállapítható, hogy a nagyobb minimálbérhez nagyobb 240 átlagbér tartozik, ugyanakkor a foglalkoztatás és a fogyasztás alacsonyabb lesz. A költségvetésnek nem jó a minimálbér emelése, mert a bevételek változásánál nagyobb lesz a kiadások változása. A magasabb minimálbér a 2001. évi adószabályok mellett növeli a személyijövedelemadó- és a járulékbévételeket, de csakis abban az esetben, ha az adóelkerülő vállalatok aránya nem nő. A 2002 utáni adószabályok mellett – a minimálbér nem visel adót – még ez a potenciális kedvező hatás sincs jelen. A vállalatok termelése és profitja alacsonyabb lesz a magasabb minimálbér mellett. Ha a vállalatok a profitráta helyreállítására növelik az adóelkerülés mértékét, akkor a magasabb minimálbér adó- és járuléknövelő hatását az adóelkerülés lerontja. Ez esetben tehát nem érvényesül a magasabb minimálbérnek a szűkegazdaságot kihéberítő hatása.

Hivatkozások

Alatas, Vivi—Lisa Cameron (2003), The impact of minimum wages on employment in a low-income country: an evaluation using the difference-in-difference approach, University of Melbourne.

Dolado, Juan—Francis Karamariz—Stephen Machin—Alan Manning—David Margolis—Coen Teulings (1996): The economic impact of minimum wages in Europe, Economic Policy. Freeman, Richard—Alida J. Castillo-Freeman (1992), When the minimum wage really bites: the effect of the US-level minimum on Puerto Rico, in: George Borjas and Richard Freeman (eds.) Immigration and the work force, The University of Chicago Press, Chicago, Illinois.

Halpern László—Koren Miklós—Kőrösi Gábor—Vincze János (2004), A minimálbér költségvetési hatásai, Közgazdasági Szemle, április.

Kertesi Gábor—Köllő János (2004), A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei, Közgazdasági szemle, április.

Rama, Martin (2000), The consequences of doubling the minimum wage: the case of Indonesia, Industrial and Labor Relations Review 54: 864–881.

19. A be nem jelentett munkavégzés átalakítása bejelentett munkává

A be nem jelentett foglalkoztatás – bár az abban részt vevők bizonyos értelemben pozitív jelenségnek tekintik – rövid- és hosszú távon is súlyos negatív következményekkel jár. A be nem jelentett munkát végzők kihúzzák magukat az adózás és a szabályozás alól, aláássák az adóbegyűjtést, s ezzel vagy magasabb adórátákat, vagy alacsony minőségi színvonalú állami szolgáltatásokat „kényszerítenek ki”. Tisztességtelenné válik ezáltal a verseny és hatékonytalanabbá a termelés is, és ez nagy mértékben megnehezíti a szociális védelem kialakítását.

Az európai unióbeli foglalkoztatáspolitikában a be nem jelentett foglalkoztatás elleni harc csak a Wim Kok-jelentés (2003) hatására vált hangsúlyos, explicit formában kimondott feladattá. Ez nyilvánvalóan összefüggésben áll egyrészt azzal, hogy maga a jelenség nehezen definiálható és nehezen mérhető, másrészt azzal, hogy az újonnan csatlakozó országokban a jelenség sokkal nagyobb probléma, mint a régiókban.

Magyarországon hosszú ideje (már jóval az 1989-es rendszerváltás előtt is) tisztában van mindenki azzal, hogy a be nem jelentett foglalkoztatás jelensége meghatározó lehet a foglalkoztatáspolitikában, így a Wim Kok-jelentésnél korábbi dokumentumaiban is a fontos célkitűzések között szerepel.

A vizsgált időszak elején készült Közös jelentés már a foglalkoztatási helyzet rövid összefoglalásában leszögezi: „A kormány erőfeszítéseket tesz azért, hogy a gazdasági fejlődés további növekedése a foglalkoztatási szint növelését, a gazdasági és a társadalmi kohézió megerősítését és az informális gazdaság legalizálását elősegítse.” (Közös jelentés 2001–2002, 5. old.) S megállapíthatjuk, hogy az egész időszakon végighúzódik az a célkitűzés, hogy az adó- és az ellátási rendszerek támogassák a munkavállalást, illetve a munkában maradást: „meg kell szüntetni az olyan esetleges akadályokat, mint a munkaerő magas adóterhe (adóprés), valamint meg kell vizsgálni a szociális védelem és az ellátási rendszerek ellenőztő hatását.” (Közös jelentés 2001–2002, 13–14. old.)

A fenti célkitűzések hatására Magyarországon komoly mértékben csökkent ebben az időszakban az élőmunkát terhelő adók nagysága, 1999 óta kb. 10% pontot csökkent a munkáltatói járulékok mértéke. A Wim Kok-jelentés Magyarország számára szóló ajánlásaiban elismerte ezeket az erőfeszítéseket, de még mindig úgy látják, hogy a munkabérre ráakadó adók (és járulékok) szintje továbbra is magas, ami valószínűleg hozzájárul a bejelentés nélküli munkavégzéshez.

A 2004 évi Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv már kiemelten, explicit módon a 9. irányvonal keretében foglalkozik a be nem jelentett munkavégzés bejelentett munkává való átalakításával:

„A tagállamok olyan intézkedéscsomagokat dolgoznak ki és hajtanak végre a be nem jelentett munkavégzés megszüntetésére, amelyek a piaci környezet egyszerűsítésére, az adó- és az ellátórendszer tekintetében az ellenőztőzők kiiktatására és megfelelő ösztönzők biztosítására, a törvényes kényszerítő eszközök javítására és szankciók alkalmazására egyaránt építenek. A tagállamoknak nemzeti és EU szinten erőfeszítéseket kell tenniük, hogy megfelelően mérjék a probléma kiterjedtségét és a nemzeti szinten elért előrehaladást.”

A 9. irányvonal fenti megfogalmazása már önmagában is tükrözi, hogy a vizsgált jelenség összetettsége, heterogenitása és rejtett volta miatt nehezen definiálható, nehezen mérhető, s így mind nemzetközi összehasonlítása, mind egy-egy ország időben lezajló változásainak mérése egyáltalán nem megoldott.

Definíció, mérési módszerek és eredmények

Az EU-s dokumentumokban a be nem jelentett foglalkoztatás „olyan termelő tevékenységek, amelyek természetüknél fogva törvényesek, de nincsenek bejelentve a közhivatalok hatóságainál.” Ez a definíció megfelel a nem megfigyelt gazdaság (NOE) OECD-definíciójában a földalatti termelés, az informális termelés és a háztartások saját végső felhasználására termelt javak együttesének.

A be nem jelentett munkavégzés mind az EU régi, mind pedig az új tagállamaiban speciális szektorális megoszlást mutat. A leginkább az építőipari szektorok érintettek, de különösen az új tagállamokban igen hangsúlyos szerep jut a mezőgazdaságnak. Ezeken kívül a turizmus ágazataiban (szállodai és éttermi szolgáltatások) és a lakossági szolgáltatások körében a legelterjedtebb.

A rejtett tevékenységek, jövedelmek és foglalkoztatás mérése, egymással való összehasonlítása időben és térben meglehetősen nehéz feladat alapvetően rejtett voltak, valamint a sokszínűségük miatt. Állíthatjuk, hogy napjainkban, 2005-ben, sem az EU, sem más nemzetközi szervezet, sem az egyes tagországok nem rendelkeznek egzakt mérési módszerrel, és ennek következtében eredményekkel sem.

Az 1980-as évektől a kutatók élénken kezdtek foglalkozni a rejtett gazdaság mérésének lehetőségeivel. Ezek a kutatások nagyrészt indirekt módon próbálták a rejtett gazdaság részarányát megbecsülni, különböző országok időbeli illetve több ország keresztmetszeti vizsgálata segítségével.

A legelterjedtebb ezek közül a készpénz keresletének elemzését tartotta fontosnak, azzal a feltételezéssel, hogy a rejtett tevékenységek jelentős része készpénzben történik, s ez addicionális keresletet teremt a készpénz iránt. A kutatók megpróbálták szétválasztani az addicionális keresletet teremtő tényezők hatását azoktól a hatásoktól, amelyek természetesen magyarázzák egy-egy országban, vagy nemzetközi keresztmetszetben a készpénz iránti kereslet nagyságát. Napjainkban is van e módszernek számos híve, akik továbbfejlesztve a kezdetleges módszereket már 120 országra kiterjedő mintán végzik számításaikat, egyre több rejtett gazdaságot teremtő tényező figyelembevételével.

A kelet-európai szocialista országokban lezajló rendszerváltás nyomán kialakult érdekes jelenségek maguk is kitermeltek új indirekt módszereket a rejtett gazdaság volumenének becslésére. A 90-es évek közepén megjelent a tudományos irodalomban az áramfelhasználás elemzésére alapozott indirekt mérési módszer, amely vagy a teljes áramfelhasználás és a GDP alakulásának különbözőségével próbálta mérni a rejtett gazdaságot, vagy a háztartási áramfelhasználás iránti kereslet elemzésével próbált következtetni rá.

Az EU és az OECD is 2002–2003 óta érzékelhetően a direkt módszerek (kikérdezés, statisztikai megfigyelés) mellett kötelezte el magát, kapacitálva az egyes tagországok statisztikai hivatalait, hogy a GDP számításaiban minél több olyan elemet vegyenek számításba, amely rejtett ugyan bizonyos hatóságok elől, de mértéke valahogy mégis megragadható.

MAGYARORSZÁG INFORMÁLIS GAZDASÁGÁNAK HELYE A NEMZETKÖZI MEZŐNYBEN

A direkt statisztikai módszerek alkalmazásának első eredményeit foglalja össze a 19.1.táblázat, ahol 14 posztoszocialista ország és 5 unióbeli ország esetében láthatjuk a nem megfigyelt gazdaság GDP-ben mért arányát, amelyet a GDP-számítás már figyelembe vesz. (Ez a mutató nem más, mint 19.1. táblázat első sora második elemének viszonya a GDP nagyságához.) A táblázatból láthatjuk, hogy Magyarország, bár elég régi, 1997-es adatról van szó, az EU régi tagjai között relatíve nagy nem megfigyelt gazdasággal rendelkezik, s közepesnek mondható, ha csak a posztoszocialista országokat tekintjük.

19.1. TÁBLÁZAT
A GDP-BEN SZÁMBAVETT NEM MEGFIGYELT GAZDASÁG ARÁNYA,%

Ország	A nem megfigyelt gazdaság aránya,%	A becslés éve
Bulgária	16	2000
Csehország	9	1998
Magyarország	16	1997
Lettország	17	1998
Litvánia	18	1998
Lengyelország	13	1998
Szlovákia	22	1998
Kazahsztán	27	2000
Kirgizisztán	48	1999
Oroszország	25	2000
Belgium	3-4	1997
Kanada	3	1992
Írország	4	1998
Olaszország	15	1998
Egyesült Államok	1,2	1992

Forrás: Non-observed Economy in National Accounts, 2002, UNECE.

Különböző egyéb módszerekkel nyert becslések esetén, amelyek más-más részét ölelik fel a nem megfigyelt gazdaságnak, és más-más dimenzióban mérnek (termelés, jövedelem, foglalkoztatás), hasonló helyen találjuk Magyarországot. (Meg kell jegyeznünk, hogy azokkal az indirekt módszerekkel készült becslések is hasonló sorrendet mutatnak, amelyeket az EU nem tart elfogadhatónak.)

Christie és Holzner (2004) tanulmányukban a háztartások jövedelmének adózását (személyi jövedelemadó, munkavállalói társadalombiztosítási járulékok, a fogyasztáshoz kapcsolódó áfa) vizsgálták több posztzocialista ország esetében. Módszerükben a háztartások jövedelmének bejelentési arányát és az ennek megfelelő be nem jelentett jövedelmek nagyságát számították ki háztartási fogyasztási adatok és a háztartások adóbefizetései alapján. A kutatók kiszámították a háztartási jövedelmeknek azt az arányát, amelyek adózási kényszer alá esnek, de azokat mégsem jelentik be, annak ellenére, hogy maguk a tevékenységek szerepelnek a hivatalos GDP-számításban. A 19.2. táblázat alapján láthatjuk, hogy Magyarországon ez az arány 21% a GDP-hez viszonyítva. Ennél jóval nagyobb arányt tapasztalunk Albániában, Bulgáriában, Romániában, Koszovóban és Macedóniában (39–52%), de a Lettországon és a Litvániában mért arányok is nagyobbak (26–25%), mint Magyarországon. Kisebb arányt mutatnak Szlovénia, Horvátország és Csehország megfelelő számai (17–19%).

19.2. TÁBLÁZAT
BE NEM JELENTETT HÁZTARTÁSI JÖVEDELMEK A GDP SZÁZALÉKÁBAN, 2001

Ország	A be nem jelentett háztartási jövedelmek aránya
Albánia	52
Bulgária	34
Horvátország	19
Macedónia	39
Románia	46
Koszovó	45
Csehország	18
Észtország	17
Magyarország	21
Lettország	26
Litvánia	25
Lengyelország	31
Szlovákia	21
Szlovénia	17

Forrás: Christie és Holzner (2004).

OECD (2000) szintén ismertet egy nemzetközi összehasonlításban elvégzett becslést az úgynevezett elméleti adótartozás módszerrel. E módszer megbecsüli az elméleti szintű társadalombiztosítási hozzájárulás mértékét a nemzeti számlák bér- és kereseti adatai alapján, s ezt összehasonlítja a tényleges tb-bevételek nagyságával. E számítások azt mutatják, hogy a tényleges társadalombiztosítási bevételek a nem állami szektorban közel 100%-osan megfelelnek az elméletileg megbecsültnek hat országban: Csehországban, Japánban, Luxemburgban, Hollandiában, Norvégiában és Szlovákiában. Hat további országban (Belgium, Finnország, Franciaország, Németország, Svédország és az Egyesült Államok) a tb-jövedelmek kiesése 6–14% körül mozog. A kiesés mértéke 16% Írországban és Portugáliában, s kb. 20% Olaszországban, Lengyelországban, Spanyolországban és Törökországban. Magyarország, Mexikó és Korea esetében ez a kiesés 30%-nál is magasabb.

A CSAK MAGYARORSZÁGRA VONATKOZÓ BECSLÉSEK

Az alábbiakban ismertetett becslések ugyanúgy, mint a fent ismertetett nemzetközi számítások, dimenziókban különböznek.

A Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervben közölt nagyságrend szerint a be nem jelentett foglalkoztatás mintegy 15–20%-os. A statisztikák szerint ugyanis az inaktívak között mintegy 245 440–450 ezer fő, akik nem tanulók, nem nyugdíjasok, nem részesülnek gyermekgondozási ellátásban, sem munkanélküli ellátással nem rendelkeznek.

Ádám és Kutas (2004) pedig kimutatták, hogy a Központi Statisztikai Hivatal munkaerő-felvétele alapján kimutatott foglalkoztatottak száma (3 millió 900 ezer fő) legalább 500 ezer fővel (13%) magasabb, mint a munkaviszony (beleértve az önfoglalkoztatottakat) alapján adózóké.

A Foglalkoztatási Minisztérium látható erőfeszítéseket tesz, hogy képet nyerjen a foglalkoztatás reális nagyságáról. A számítások a MEF- és az APEH-statisztikák összehasonlításán alapulnak.

A foglalkoztatás nagyságrendjét nem kellő mértékben figyelembe vevő tételek összegezése alapján a következő módon változik a magyarországi foglalkoztatás nagysága és színvonala. 2002-ben a 15–64 éves népesség száma a KSH adatai szerint: 6962,8 ezer fő volt. A számításaink szerint 55 ezer fővel indokolt növelni ezt a létszámot, így a kiindulópont szerint 7017,8 ezer fő a 15–64 éves népesség száma.

A foglalkoztatás mértékét a következő okok miatt indokolt növelni:

- A MEF tartalmazza az intézményi létszámot, így figyelembe kell venni az intézményekben élő foglalkoztatottak számát is. Ez a KSH-vizsgálatok szerint 20 ezer fő.
- A mezőgazdaságban foglalkoztatottak számát 100 ezer fővel kell növelni, ha figyelembe vesszük azokat a nem foglalkoztatottakat, akik legalább 90 napon keresztül dolgoznak kiegészítő tevékenységként. Ebből a létszámból 35 ezer főt le kell vonni, mert 65–74 évesek. Tehát a valós foglalkoztatási szint mintegy 65 ezer fővel nagyobb annál, mint amit a MEF kimutat.
- A nyugdíj mellett foglalkoztatottak száma 300 ezer fővel haladhatja meg a MEF által kimutatottat, amiből önmagában véve 300 ezer fő adózó foglalkoztatottnak felel meg. Ez a számítás arra épül, hogy a MEF mintegy 100 ezer fő nyugdíj mellett foglalkoztatottat mutat ki, miközben az adót fizető, nyugdíj mellett foglalkoztatottak száma önmagában véve 300 ezer fő. Emellett indokolt figyelembe venni a nyugdíj mellett be nem jelentett módon foglalkoztatottak számát, amit minimálisan 100 ezer főre becsülünk. Ebben benne foglaltatik az, hogy a nyugdíjasok a legkevésbé érdekeltek a legális munkavégzésben. Továbbá számos olyan, mezőgazdaságon kívüli terület létezik (különösen a személyi szolgáltatás), ahol feltételezhetően nagyon sok nyugdíjas dolgozik.
- A nappali tagozatos tanulás mellett – a MEF szerint – 30 ezer fő dolgozik. Ezzel szemben csak a felsőoktatásban tanulók között legalább 100 ezer fő végez rendszeresen munkát. Ha az egyébként részlegesen dolgozó középiskolások munkavégzésétől eltekintünk, akkor is indokolt 70 ezer fővel növelni a foglalkoztatottak számát.
- A háztartási tevékenységet kiegészítő munkát végzők száma 100 ezer főre becsülhető. Ezek döntő hányadát – valószínűleg – sem a népszámlálás, sem a MEF nem tartalmazza (ennek becslésére majd a 2001. évi népszámlálási adatok speciális feldolgozása után visszatérünk). Így a foglalkoztatottak számát 90 ezer fővel indokolt növelni a MEF által kimutatotthoz képest.
- A migráció vizsgálata azt jelzi, hogy módosított lakónépességet figyelembe véve 150 ezer fővel többen dolgoznak Magyarországon annál, amit a MEF kimutat.

A fentieket összegezve megállapítható, hogy 2002-ben, a MEF által kimutatott 3850 ezer fős 15–64 éves foglalkoztatottal szemben közel 800 ezer fővel nagyobb létszám dolgozhat, ami 4650 ezer fő foglalkoztatottnak felel meg. Ha a felsorolt tételekben van is átfedés, akkor is legalább 600 ezer fővel nagyobb a foglalkoztatottak száma, azaz 4450 ezer fő. Ez azt jelenti, hogy szemben a 2002-es, 56,2%-os magyarországi foglalkozási rátával, reálisan nézve az 63–66% körül mozoghat.

Az építőipari ágazat a be nem jelentett gazdaság egyik kiemelt területe. A minisztérium számításai szerint itt a be nem jelentett gazdaság részaránya meghaladja az országos átlagot. A legtekintélyesebb szakágazat ebből a szempontból a lakásépítés- és felújítás. Különböző vizsgálatok alapján arra jutottak, hogy ebben a szakágazatban a be nem jelentett foglalkoztatás mértéke 33% körül volt 2002-ben, de vannak olyan számítások is, amelyek a lakásépítés esetében 44%-ról, a felújításoknál pedig 70%-ról szólnak. Az építőipari rejtett, valamelyest rejtett munkavégzés mögött mély társadalmi hagyományok, az ezáltal elérhető alacsonyabb építőipari árakban való komoly érdekeltségek húzódnak meg. A mai helyzet konzerválásában nagy szerepe van a házilagos kivitelezés fennmaradásának.

A be nem jelnetett munkavállalás „kényszerének” okai közé sorolható az, hogy az építőiparban a munkavégzés hektikus, aminek következménye az alkalmi munkavégzések széles köre. Ez olyan mértékű, hogy csak az a vállalkozó engedheti meg magának a fix és nagy létszám folyamatos alkalmazását, aki viszonylag nagy árbevételű és létszámú céget működtet. Az építőiparra ez nem jellemző, a foglalkoztatásban és az árbevételben is kiugró szerepe van a mikro- és a kisvállalkozásoknak.

A fenti számítások azonban sajnos csak egy-egy időpontra vonatkoznak, s nem is elég finom mutatók ahhoz, hogy a be nem jelentett munkavégzés időbeli alakulását nyomon követhessék. A rejtett gazdaság időbeli alakulásáról Renooy és társai (2004) tanulmánya összefoglalóan annyit állapít meg, hogy a velük együtt működő új tagországok (köztük Magyarország) szakértői szerint a 90-es évek közepe óta a rejtett gazdaság csökkenő tendenciát mutat. Ezt támasztja alá Lackó (2000) tanulmánya is, amely a háztartási áramfelhasználás alapján készült becslési modell alapján hasonlót tapasztalt Magyarországon és több posztoszocialista ország esetében is.

A rejtett gazdaságnak az adóelkerülési oldalával foglalkozó kutatás, amely egy hosszabb időszakra végzett vállalati kikérdezéses vizsgálaton alapult, szintén ezt mutatta ki.

Tóth és Semjén (2004) tanulmánya három – 1996., 1998. és 2001. évi, 300-300 feldolgozóipari, építőipari és kereskedelmi cégre vonatkozó – empirikus felvétel alapján elemezte a magyarországi közepes méretű és nagy cégek körében a szerződéses és az adózási fegyelem alakulását, a rejtett gazdaság egyes jelenségeinek elterjedtségét. Megállapításuk szerint a gazdaság vizsgált szegmensében jóval kisebb lett a rejtett gazdaság hatóköre: csökkent a számla nélküli értékesítés mind a megkérdezett cégek üzletfelei, mind pedig versenytársai körében. Javult a cégek szerződéses és adózási fegyelme. Becsléseik szerint 1998 és 2001 között a közepes méretű és a nagyvállalkozások körében visszaszorult az adócsalás elterjedtsége. A szerzők tapasztalata szerint a rejtett gazdaság súlyának csökkenésében szerepet játszottak egyrészt a javuló üzleti kilátások, másrészt a gazdaság növekvő integráltsága az európai gazdaságba. Az első tényező hatása a legális gazdaságban és a rejtett gazdaságban elérhető várható nettó hozamok egymáshoz viszonyított arányainak átrendeződésével függött össze. A kedvező üzleti kilátások, a növekvő GDP növelték a legális gazdaságból származó várható jövedelmeket, miközben javult az adóellenőrzési munka színvonala is. Ez utóbbi pedig növelte a regisztrált gazdálkodó szervezetek számára a rejtett gazdaságban való részvételhez kapcsolódó költségeket. 1996 és 2001 között lényegesen javult a vállalkozások adópolitikával és adóigazgatással kapcsolatos véleménye is: átláthatóbbnak és világosabbnak érezték az adótörvényeket, az adórendszer kiszámíthatóbbá vált számukra. Számottevően javult az APEH munkájának megítélése, miközben csökkent az informális kapcsolatok – és feltehetően a korrupció – szerepe a vitás adóügyek elintézésében.

A rejtett gazdaság magyarázó tényezői

Az elemzések három nagy tényezőcsoportot említenek általában az egyes országok és azon belül is a posztoszocialista országok rejtett gazdaságának kialakulásában és továbbélésében.

1. Gazdasági faktorok:

- a viharos strukturális változások és azok munkaerő-piaci hatásai
- a közszolgáltatási szektor magas aránya
- a privatizáció és az állami vállalatok strukturális átalakulása
- a szegénység.

2. Intézményi faktorok:

- magas adó- és társadalombiztosítási terhek
- fejletlen intézményi infrastruktúra (túl bonyolult és instabil jogi rendszer, gyenge pénzügyi szektor, alacsony színvonalú adóellenőrzés, nem rugalmas foglalkoztatási szabályozás)
- túlszabályozottság és bürokrácia (bonyolult regisztrációs rendszer, költséges engedélyezési rendszer, a vállalkozói tevékenység akadályai)
- az állam és a közszolgáltatások adminisztrációjának gyengesége, a korrupció mértéke.

3. Társadalmi faktorok (a szocialista rendszer kapcsán örökölt attitűdök és a hosszabb távú kulturális tradíciók):

- az állam szerepéhez való negatív viszonyulás
- a közintézmények működésében való bizalom hiánya
- az adófizetések és az abból fizetett szolgáltatások közötti kapcsolat megértésének a hiánya
- egalitáriánus gondolkodás
- a társadalombiztosításból származó későbbi ellátás alábecslése a rejtett tevékenységekből származó jelenlegi bevételekkel szemben
- a korrupcióhoz való viszonyulás.

A továbbiakban nem foglalkozhatunk valamennyi tényezővel, hanem vizsgálatunkat két fontos faktorra koncentráljuk: nemzetközi összehasonlításban elemezzük Magyarország adó- és társadalombiztosítási rátáinak, valamint a korrupciónak a szerepét, s ezek hatását a rejtett gazdaság arányára, a foglalkoztatás színvonalára, és az önfoglalkoztatók arányára. A fenti felsorolásból is látszik, úgy gondoljuk, hogy a rejtett gazdaságot kialakító és tápláló vizsgált 248 tényező (adóráták és korrupció) szimultán módon befolyásolják a rejtett gazdaságot, az önfoglalkoztatók arányát és a foglalkoztatás színvonalát.

Extra adóként fogjuk fel korrupciót, aminek közkeletű definíciója az, hogy a kormányzás és az irányítás hatalmának magánnyereségre való felhasználása. A korrupciónak két nagy csoportját különbözteti meg az irodalom, a kis és a nagy korrupciót. A kiskorrupció az alsóbb irányításban, bürokráciában dolgozók, adóellenőrök, rendőrök stb. korrupciója, míg a nagykorruptió a felsőbb politikusok, a parlamenti képviselők korrupciója. Egy magasabb szintű kiskorrupció azt jelenti, hogy a nominális adók kiegészülnek addicionális költségekkel, mintegy további adókkal. A nagykorruptió esetében ez a hatás sokkal közvetettebb: a nagykorruptió jelzi, hogy egy adott országban a közös bevételeket nem a szükséges közjavak előállítására fordítják. Kiterjedt nagykorruptió esetén a közjavak előállításáért felelős szektorok fő funkciói nem valósulhatnak meg: az allokatív funkció, az újraelosztás funkciója és a stabilizálás funkciója. Az egyszerű adófizető számára ez addicionális költségeket, mintegy extra adóterhelést jelent.

A fenti megfontolások alapján azt állítjuk, hogy a törvény szerinti adóráták nemzetközi összehasonlítása félrevezető lehet, ha nem vesszük figyelembe azokat az intézményi körülményeket, amelyekben ezek az adók kifejtik hatásukat, vagyis ha nem vesszük figyelembe azokat az extraadóként felfogható költségeket, amelyeket az adófizetők kénytelenek kifizetni a kis- vagy a nagykorruptió következményei miatt.

A nemzetközi összehasonlításhoz ezért definiálunk egy indikátort, a szubjektív adórátát, amely kombinálja a hagyományos, törvény szerinti adórátát a (kis- és nagy-) korrupciók miatt fennálló addicionális költségekkel. Azért hívjuk szubjektívnek, mert a korrupció mértékére nagyon nehéz mikroszinten is objektív képet kapni, s makroszinten – vizsgálatunk ugyanis ezen a szinten fog zajlani – ez még sokkal problematikusabb.

A szubjektív adórátá indikátoránál az egyes országok esetében a Transparency International által kalkulált korrupciós indexeket használjuk fel, amelyek a korrupció érzetét mérik különböző kikérdezések, felmérések, szakértői vélemények alapján. Korábbi empirikus kutatások (Lackó, 2004) megmutatták, hogy nemzetközi keresztmetszeti elemzésben a korrupciós index 1%-os javulásának hatása átlagosan egyenértékű az adóráták 1%-os csökkenésével a munkaerő-piaci szegmensek magyarázatában. A szubjektív adórátá ennek alapján az alábbi képlettel fejezhető ki:

$$\ln t_s = \ln t + (\ln k^* - \ln k), \quad \text{vagy} \quad t_s = t (k^*/k)$$

ahol t : a hagyományos törvény szerinti adórátá, k : a korrupciós index (minél nagyobb, annál kisebb a korrupció, értéke: 1, 2, ..., 10), és $k^*=10$: korrupciómentes környezet.

A szubjektív adórátá tehát nő abban az esetben is, ha a törvény szerinti adórátá nem változik ugyan, de csökken a korrupciós index, ami a korrupció növekedését jelenti.

A 19.3. táblázatban jól nyomon követhető, hogy 1995 és 2004 között a munkát sújtó adók rátái (a törvény szerinti és a szubjektív is) tekintélyesen csökkentek Magyarországon.

19.3. TÁBLÁZAT
A MUNKÁT SÚJTÓ ADÓK ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON 1995–2004

év	t: adórátá	k: korrupciós index	t*(k*/k): szubjektív adórátá
1995	37,40	4,12	90,78
1996	40,40	4,86	83,13
1997	40,80	5,18	78,76
1998	40,30	5,00	80,60
1999	35,90	5,20	69,04
2000	35,00	5,20	67,31
2001	32,80	5,30	61,89
2002	33,90	4,90	69,18
2003	30,30	4,80	63,13
2004	31,30	4,80	65,21

ahol t: a személyi jövedelemadó + a munkavállaló tb. járuléka + a munkáltató által fizetendő tb. járulék – a készpénzben fizetett ellátások a teljes munkaköltség százalékában, az egy keresős két gyerekekkel rendelkező család esetében

Forrás: Taxing Wages 2003–2004, OECD, 2004.

A 19.4. táblázat ugyanakkor azt is megmutatja, hogy a munkát sújtó szubjektív adóráták még mindig sokkal magasabbak (17,8% ponttal) itt, mint az OECD átlaga, annak ellenére, hogy az adóráták maguk már alig (3,5% ponttal) nagyobbak az OECD átlagos rátáinál. Ez annak köszönhető, hogy a korrupciós index jóval kisebb, ami nagyobb korrupciót, illetve az annak megfelelő nagyobb költség-többletet jelent az adófizetők számára.

19.4. TÁBLÁZAT
A MUNKÁT SÚJTÓ ADÓK RÁTÁI AZ OECD-ORSZÁGOKBAN, 2003

ország	Adórátá	Korrupciós index	Szubjektív adórátá
Ausztrália	16,1	8,80	18,30
Ausztria	29,5	8,00	36,88
Belgium	39,1	7,60	51,45
Kanada	23,1	8,70	26,55
Csehország	27,1	3,90	69,49
Dánia	30,1	9,50	31,68
Finnország	37,6	9,70	38,76
Franciaország	39,9	6,90	57,83
Németország	33,4	7,70	43,38
Görögország	34,4	4,30	80,00
Magyarország	30,3	4,80	63,13
Írország	6,4	7,50	8,53
Olaszország	35,7	5,30	67,36
Japán	22,9	7,00	32,71
Korea	15,8	4,30	36,74
Luxemburg	9,2	8,70	10,57
Mexikó	17,2	3,60	47,78
Hollandia	24,5	8,90	27,53
Új-Zéland	19,4	9,50	20,42
Norvégia	27,5	8,80	31,25
Lengyelország	37,9	3,60	105,28
Portugália	23,7	6,60	35,91
Szlovákia	32,3	3,78	7,30
Spanyolország	30,9	6,90	44,78
Svédország	40,8	9,30	43,87
Svájc	17,5	8,80	19,89
Törökország	42,1	3,10	135,81
Nagy-Britannia	17,4	8,70	20,00
Egyesült Államok	15,6	7,50	20,80
Átlag	26,81	6,96	45,31

Adórátá: a személyi jövedelemadó + a munkavállaló tb-járuléka + a munkáltató által fizetendő tb-járulék – a készpénzben fizetett ellátások a teljes munkaköltség százalékában, az egy keresős, két gyerekekkel rendelkező család esetében

Forrás: Taxing Wages 2003–2004, Transparency International 2003.

A vállalati adórátáknál is azt tapasztalhatjuk, hogy míg a hagyományos adórátát tekintve Magyarország a 2. legkisebb adórátával rendelkezik a vizsgált 29 ország között, addig a szubjektív adórátát tekintve már csak a 11. ebben a sorban, alig kisebb Hollandiáénál, amely viszont a hagyományos rátát tekintve még az átlagosnál is nagyobb. Az áfarátákat tekintve a vizsgált posztoszocialista országokban (Csehország, Szlovákia, Lengyelország és Magyarország) a szubjektív adóráták kimagaslanak a többi OECD-országéi közül, míg az észak-európai országokban, ahol magasak a hagyományos VAT ráták, a szubjektív adóráták sorában egyáltalán nem tekinthetők magasnak. (Itt jegyezzük meg, hogy a munkát sújtó szubjektív adóráták szoros kapcsolatot mutatnak a szubjektív VAT rátákkal, 0, 84-es korrelációs együtthatóval.)

Nemcsak a munkában lévőket érintő adók, hanem a munkában nem lévők különböző szociális ellátásainak mértéke is befolyásolja, hogy mennyire érdemes munkát vállalni. A nettó helyettesítési ráta az az aránya a jelenlegi vagy a potenciális jövedelemnek, amelyet a szociális rendszerek kínálnak valakinek, aki nem dolgozik. Ez a mutató háztartás-, foglalkoztatási 251 típusonként, ágazat szerint, a nem dolgozás okai szerint és a kereseti színvonalak szerint is különböző lehet.

A 19.5. táblázat a nettó helyettesítési arányokat mutatja egy átlagos munkás számára egyrészt a munkanélküliség kezdeti fázisában, valamint az ellátások 60. hónapjában, 2002-ben.

19.5. TÁBLÁZAT
NETTÓ HELYETTESÍTÉSI RÁTA CSALÁDTÍPUSONKÉNT ÁTLAGOS KERESETI SZINTEN 2002-BEN

Ország	A munkanélküliség kezdeti fázisa		Hosszú távú munkanélküliség	
	Egyedülálló	Egy keresős család két gyerekkel	Egyedülálló két gyerekkel	Egy keresős család
Ausztrália	32	66	32	66
Ausztria	55	73	51	78
Belgium	66	61	55	61
Kanada	64	76	22	59
Csehország	50	54	31	71
Dánia	59	76	50	78
Finnország	64	82	51	85
Franciaország	71	76	41	70
Németország	61	78	61	68
Görögország	46	50	0	3
Magyarország	44	54	24	30
Írország	29	55	51	73
Olaszország	52	60	0	0
Japan	63	61	34	71
Hollandia	71	78	58	72
Új-Zéland	37	67	37	67
Norvégia	66	73	42	64
Lengyelország	44	51	30	73
Portugália	78	77	24	61
Szlovákia	62	72	42	91
Spanyolország	70	75	27	41
Svédország	81	83	51	78
Svájc	72	82	51	71
Nagy-Britannia	45	46	45	73
Egyesült Államok	56	53	7	41
Átlag	57,52	67,16	36,68	61,8

Forrás: OECD, Benefits and Wages, OECD indicators 2004, Paris 2004.

A helyettesítési ráta magyarázható a szándékolt biztosítási funkciójával. Azonban ez az arány meghatározza azt a minimális rezervációs bérnagyságot is, amely alatt senki sem hajlandó elfogadni egy állást. Valójában a legtöbb ember számára a rezervációs bér lehet ennél sokkal nagyobb, mivel amikor

a munkát választja, akkor nemcsak annak kompenzációját szeretné látni, amit a speciális ellátásokkal elveszít, hanem a korábbi szabadidejének vagy otthoni munkavégzésének, valamint a rejtettpiaci jövedelmeinek elvesztéséből származó veszteségeket ellentételét is. A magasabb helyettesítési ráta jobb biztosítási védelmet jelent ugyan, de csökkenti azon állások számát is, amelyeket a munkáltatók hajlandók kínálni a munkánélküli emberek adott képzettség szerinti megoszlása mellett.

Az átlagos kereseti szint mellett tapasztalt helyettesítési ráták Magyarországon alacsonyabbak, mint az OECD-átlag, de ha figyelembe vennénk a fent említett egyéb veszteségeket (szabadidő, otthoni munka, a be nem jelentett munka elvesztése) is, biztosan nagyobb helyettesítési rátákat kapnánk.

Az az igazság, hogy alacsony keresetek mellett (az átlagkereset 57%-a körül) Magyarországon még e tényezők nélkül is igen magas a helyettesítési ráta (illetve az annak megfelelő mikroszinten mért effektív marginális adórátája, amely azt mutatja meg, hogy a munkába állás pillanatában a jövedelem-növekményből mekkora hányad vész el). (Ld. 19.6. táblázat).

19.6. TÁBLÁZAT
EFFEKTÍV MARGINÁLIS ADÓRÁTÁK AZ ÁTLAGKERESETEK 57%-ÁNÁL 2001-BEN

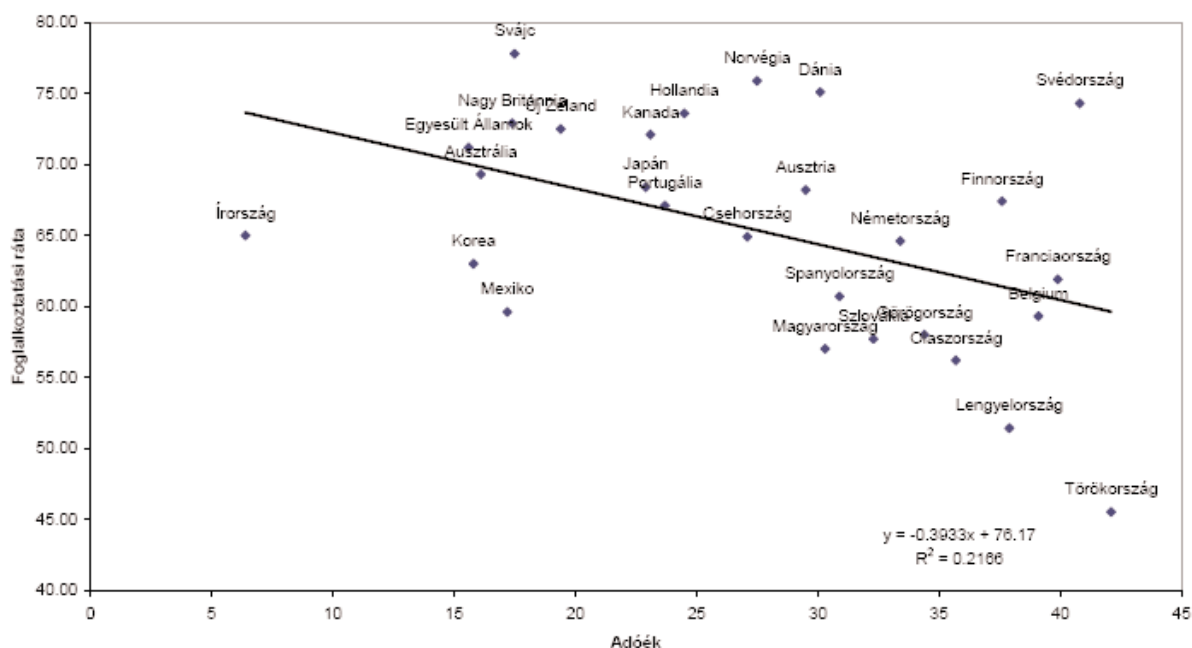
Ország	Marginális adórátája
Ausztria	100
Belgium	38
Csehország	100
Dánia	111
Finnország	100
Franciaország	96
Németország	-20
Görögország	16
Magyarország	120
Írország	60
Olaszország	10
Japán	93
Hollandia	100
Norvégia	96
Lengyelország	90
Portugália	55
Szlovákia	100
Spanyország	98
Svédország	100
Svájc	100
Nagy-Britannia	89
Egyesült Államok	48

Forrás: Carone, Salomaki, Immervoll, Paturot (2003).

A szubjektív adóráták hatása a foglalkoztatásra

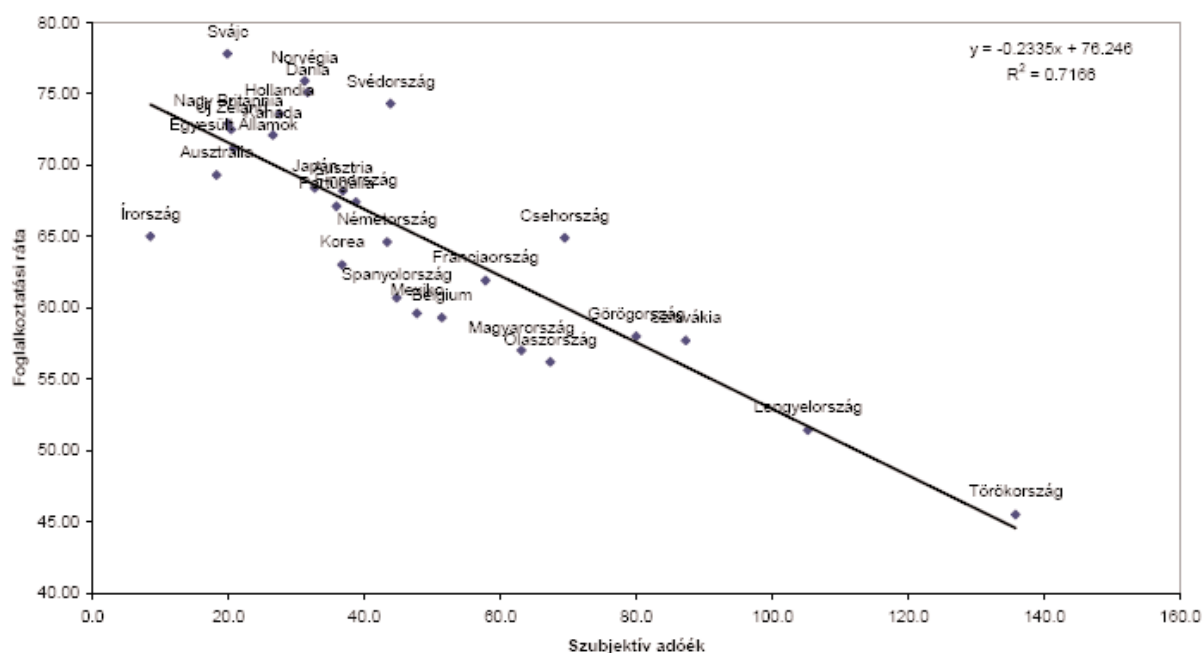
Az adóráták és a szubjektív adóráták, más fontos munkaerő-piaci intézményi tényezőkkel együtt befolyásolják mind a munkaerő iránti keresletet, mind a kínálatot, így hatással vannak a foglalkoztatás nagyságára. A 19.1. ábra szerint a hagyományosan értelmezett munkát sújtó adók, az úgynevezett adóék (személyi jövedelemadó, munkavállalói társadalombiztosítási hozzájárulás s a munkáltatót sújtó társadalombiztosítási járulék a munkaerőköltség százalékában kifejezve) nemzetközi különbözősége önmagában nincs szoros kapcsolatban a foglalkoztatási ráták különbözőségével. A kapcsolat jellege, hogy ti. kisebb adók mellett magasabb a foglalkoztatás aránya, kirajzolódik, de a kapcsolat nem túl szoros.

19.1. ÁBRA
ADÓÉK ÉS FOGLALKOZTATÁSI RÁTA



A 19.2. ábra szerint azonban a szubjektív adóék már sokkal szorosabb kapcsolatra utal: magasabb szubjektív adóék határozottan alacsonyabb foglalkoztatási rátával jár együtt. Lackó (2004) tanulmánya kimutatta, hogy a kapcsolat erős marad abban az esetben is, amikor egyéb magyarázó tényezőket is figyelembe veszünk. A foglalkoztatási ráták különbözőségeinek magyarázatában a helyettesítési ráták, a munkaerőpiac rigiditásának, a béralku folyamatában szereplők szervezethez tartozásának és koordináltságának valamint az inflációnak a különbözőségei mellett is szignifikáns hatást fejtenek ki a szubjektív adóék különbözőségei.

19.2. ÁBRA
SZUBJEKTÍV ADÓÉK ÉS FOGLALKOZTATÁSI RÁTA, 2003



A szubjektív adóék hatása nagyságrendjében más a férfi és más a női foglalkoztatási rátákra, a férfiakéra fele akkora hatással van, mint a nőkre. (Míg a teljes foglalkoztatásra mutatott hatása $-0,23$, addig a férfiakéra $-0,17$, a nőkére pedig $-0,30$.) Ennek az a magyarázata, hogy a férfiak foglalkoztatási rátáját a szubjektív adóék egy másik irányba is befolyásolja az önfoglalkoztatás státuszán kereszt-

tül. Közismert, hogy a nem mezőgazdasági önfoglalkoztatók 2/3-át a férfiak teszik ki szinte minden OECD-országban (Törökországban ez az arány 90%-os).

Az önfoglalkoztatóknak a foglalkoztatottakhoz viszonyított arányát a szubjektív adóék és a szubjektív vállalkozói adók pozitív irányban befolyásolják: minél nagyobbak ezek a szubjektív adóráták, annál magasabb az önfoglalkoztatók aránya. Ezt két oldalról, a munkavállalók és a munkáltatók oldaláról is magyarázhatjuk. A munkavállalókat a magas adók egyrészt elrettenthetik attól, hogy önfoglalkoztatóvá váljanak, másrészt, minél magasabbak a szubjektív adóráták, annál inkább olyan foglalkoztatási formát választanak, amely a leginkább alkalmas arra, hogy jövedelmüknek és termelésüknek egy részét eltitkolják. Márpedig az önfoglalkoztatói státusz ilyen. A munkáltató a magas munkaerőköltségek és vállalkozói adók miatt viszont önfoglalkoztatóvá „kényszeríti” a munkavállalót, megszabadulva ezzel az őt terhelő magas járulékoktól és adóktól.

A 19.7. táblázat az önfoglalkoztatók és segítő családtagjaik arányának magyarázó függvényét tartalmazza az OECD-országokra az 1990-es évek végén.

19.7. TÁBLÁZAT
AZ ÖNFOGLALKOZTATÓK ÉS SEGÍTŐ CSALÁDTAGJAIK ARÁNYÁNAK
MAGYARÁZÓ FÜGGVÉNYE NEMZETKÖZI KERESZTMETSZETI (OECD-) ADATOK ALAPJÁN,
1995–1999

Magyarázott változó: önfoglalkoztatók és segítő családtagjaik aránya a foglalkoztatottakhoz viszonyítva		
Magyarázó változók		
Szubjektív munkát sújtó adók	2,24	(2,65)
Szubjektív vállalkozói adó	4,52	(3,19)
Mezőgazdasági foglalkoztatottak aránya	1,21	(7,86)
Helyettesítési ráta	-0,09	(-3,26)
R ²	0,79	
A megfigyelések száma	109	

A zárójelben a t-statisztika értéke található.

A függvény egyrészt magyarázó változóként veszi számba a szubjektív adókat. Figyelembe veszi ugyanakkor azt, hogy a mezőgazdaságban ez a foglalkozási státusz természetes, minél nagyobb a mezőgazdasági foglalkoztatás aránya, annál magasabb az önfoglalkoztatók itt dolgozó hányada. A függvény magyarázó változóként számításba veszi a bruttó helyettesítési arányt is. Az ehhez a változóhoz tartozó negatív előjelű paraméter azt jelzi, hogy a munkanélküli-ellátások „generozitása” csökkenti az önfoglalkoztatóvá válás valószínűségét.

Magyarországon az önfoglalkoztatók és segítő családtagjaik aránya a 90-es évek közepe óta fokozatosan csökken, 1995-ben 18% volt, ami 2003-ra lecsökkent 13%-ra. Ez beleillik egyrészt abba a képbe, amint a fentiekben vázoltunk, hogy ti. ez idő alatt tekintélyesen csökkentek az adók, vagyis csökkent az adóelkerülés kényszere. Másrészt hozzájárulhatott az is, amit Scharle (2002) tanulmánya hangsúlyoz, hogy ez idő alatt a kötelező minimális társadalombiztosítási hozzájárulás fokozatosan növekedett.

A fentiekben áttekintettük, hogy a szubjektív adóráták hogyan hatnak a foglalkoztatásra és az önfoglalkoztatás arányára. Általánosnak mondhatjuk, hogy nemzetközi összehasonlításban a Magyarországot jellemző magas szubjektív adóráták alacsony foglalkoztatási rátával és azon belül relatíve magas önfoglalkoztatói aránnyal járnak.

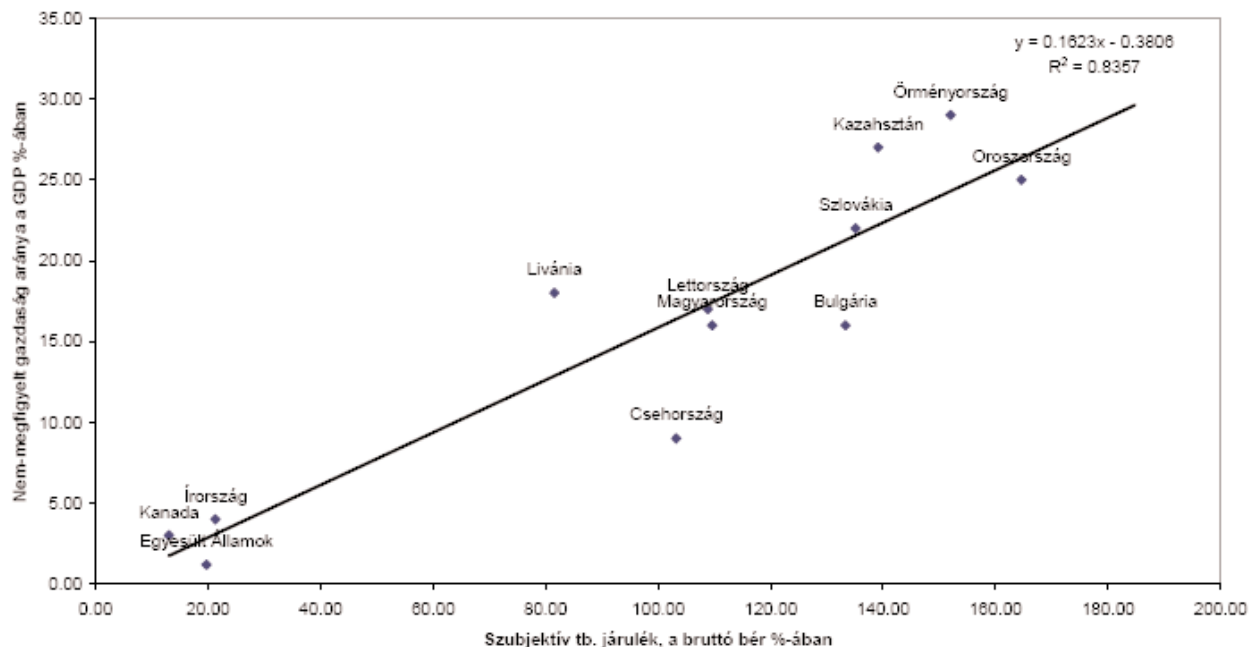
Mindkét jellegzetesség abba az irányba mutat, hogy a magas szubjektív adóráták egyben magas rejtett gazdasággal, be nem jelentett vagy aluljelentett foglalkoztatással járnak. Hogy ennek mértéke makroszinten mekkora is, azt már tárgyaltuk a mérési problémák és módszerek alfejezetben.

Az alábbiakban két olyan ábrát mutatunk be, amelyek bár elég kevés megfigyelésre épülnek, megmutatják, hogy szimbiózisban élnek egymással a magas szubjektív adóráták, a különösen alacsony foglalkoztatás a munkaerőpiac bizonyos szegmenseiben és a rejtett gazdaság.

A 19.3. ábra azt mutatja 12 ország mintáján, hogy a 90-es évek végén a szubjektív társadalombizto-

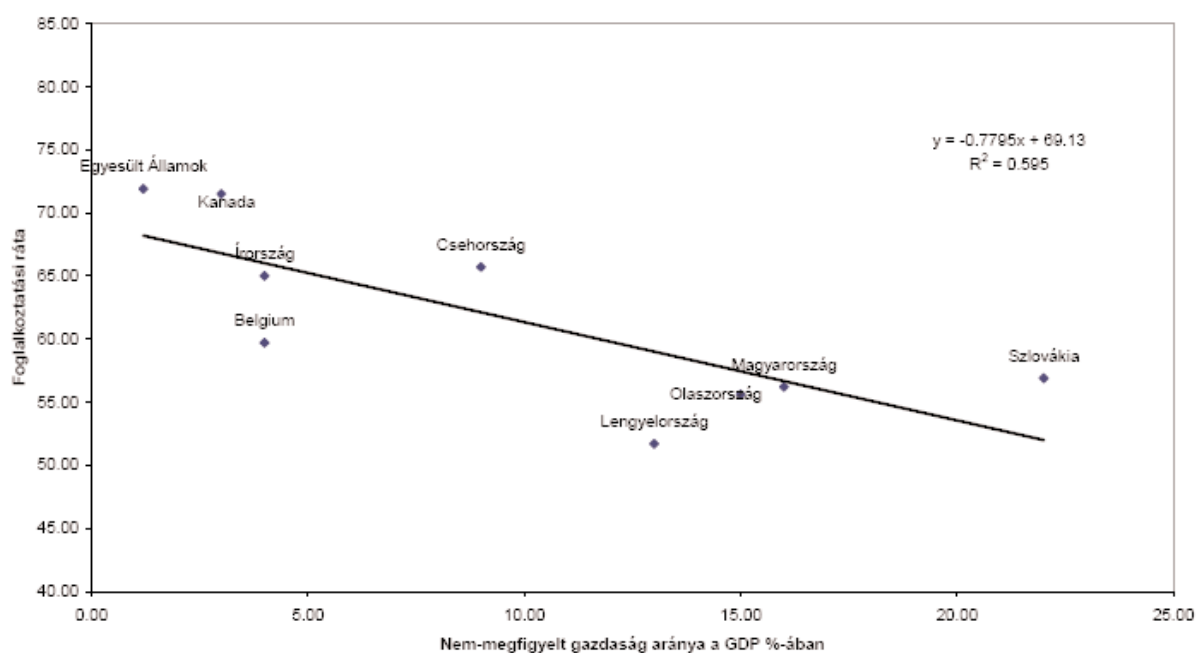
sítási adók és a statisztikailag kimutatott nem megfigyelt gazdaság között szoros pozitív irányú a kapcsolat: magasabb szubjektív adók esetében a statisztikai hivatalok is magasabb arányú nem megfigyelt gazdaságot becsülnek bele a GDP-ben.

19.3. ÁBRA
SZUBJEKTÍV TB-HOZZÁJÁRULÁS ÉS A NEM MEGFIGYELT GAZDASÁG ARÁNYA A GDP-BEN
A 90-ES ÉVEK VÉGÉN

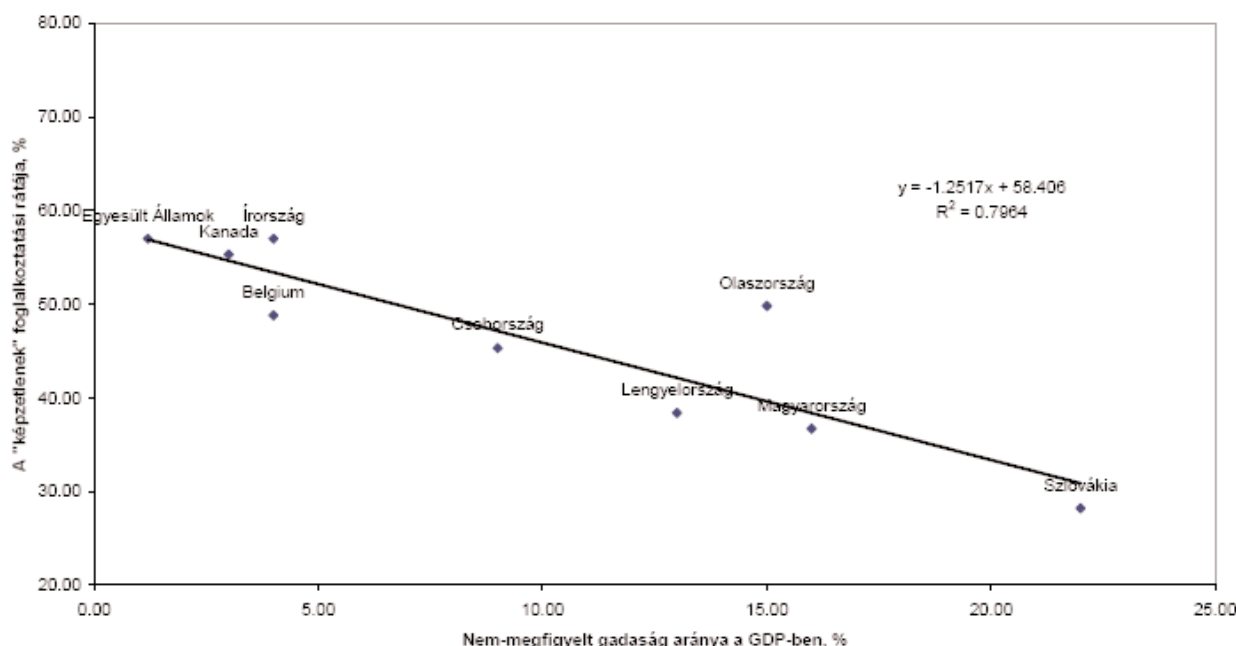


A 19.4. és 19.5. ábrák pedig azt ábrázolják, szintén csak nagyon kis minta segítségével, hogy a statisztikailag kimutatott nem megfigyelt gazdaság, bár szoros negatív irányú kapcsolatban áll a foglalkoztatási rátával nemzetközi keresztmetszetben, ennél jóval erősebb és lefelé meredekebb trendet tapasztalunk, ha a „képzetlenek” (25–64 évesek, akik kevesebb osztályt végeztek, mint a felső középiskola) foglalkoztatási rátáját vizsgáljuk.

19. 4. ÁBRA
A NEM-MEGFIGYELT GAZDASÁG ARÁNYA ÉS A FOGLALKOZTATÁSI RÁTA, 2002



19.5. ÁBRA
A NEM MEGFIGYELT GAZDASÁG ARÁNYA
A GDP-BEN ÉS A „KÉPZETLENEK” FOGLALKOZTATÁSI RÁTÁJA, 2002



A fenti kapcsolódásokból az világos, hogy szinte minden országban, így Magyarországon is, ahol jelentős a rejtett gazdaság nagysága, az itt tevékenykedők egyik jelentős része azokból áll, akik képzettségük alacsony volta és a régiójukban tapasztalt alacsony kereslet miatt (amit részben az aktuális konjunktúra és növekedés, részben az adott régiót ért sokkok, valamint a szubjektív adóráták eredményeznek) kiszorulnak a hivatalos munkaerőpiacról. Számukra a be nem jelentett munkavégzés alapvető fontosságú abban, hogy szegénységüket valamelyest enyhítsék, megélhetésüket biztosítsák. E réteg számára, ugyanakkor, a marginális effektív adórata is „ösztönzést” ad arra, hogy itt is maradjanak a rejtett gazdaságban. A másik nagy csoport, a jóval képzettebb önfoglalkoztatók és kisvállalkozók, akik egyrészt maguk is a magas adóterheket próbálják kikerülni, de egyben ugyanennek a törekvésnek áldozatai is, kényszerítve vannak arra, hogy önfoglalkoztatók, mikrovállalkozók maradjanak a foglalkoztatott státusz helyett.

Megvalósult és megvalósítandó eszközök a be nem jelentett foglalkoztatás csökkentésére

Az utóbbi öt évben a be nem jelentett munkavégzés fontos kérdéssé vált a politikai vitákban Magyarországon. Egy sor intézkedést hoztak a kormányok annak elérésére, hogy minél inkább visszaszoruljon ez a jelenség.

A korábban már részletesebben tárgyalt adócsökkentés 1999-től összesen 10 százalékpontos csökkentést jelentett a munkáltatói terhekből, ennek a be nem jelentett munkavégzésre való hatását azonban ellensúlyozhatta a minimálbér ez időszak alatti 100%-os emelése. Kertesi és Köllő (2004) szerint ez utóbbi különösen az alacsony képzettségűek és az alacsony keresetűek alkalmazását akadályozhatta.

Más területen is megvalósultak olyan intézkedések, amelyek a be nem jelentett munka csökkenését célozták. 2003-ban bevezették az úgynevezett egyszerűsített vállalkozási adót, amely szerint évi 15 millió Ft bevételi értékhatárig az egyéni vállalkozók, a társaságok meghatározott köre – több adó nem kiváltásával és egyszerű adminisztrációval – az EVA szabályai szerint adózhat. Ez az új rendszer sokkal nagyobb bevételeket eredményezett, mint amennyit terveztek.

Mivel a bejelentés nélküli munkák elsősorban az időszakos, szezonális alkalmi munkásokat igénylő ágazatokra összpontosulnak (például építőipar, mezőgazdaság, vendéglátás, turizmus), bevezették az alkalmi munkavállalási könyvet, aminek segítségével a munkaadók közteherjegyet vásárolhatnak, s így tehetnek eleget járulékfizetési kötelezettségüknek.

Erőfeszítések történtek a társadalombiztosítási érdekeltség megteremtésében. A társadalombiztosítási ellátórendszerekben a biztosítási elv megerősítése és közvetlen érvényesülése a legális munkavállalás és a közterhek fizetésére ösztönzés alapvető eszköze. A társadalombiztosítás pénzbeli ellátásai: a nyugdíj, a táppénz, a terhességi, a gyermekágyi segély tekintetében már most is közvetlenül érvényesül a biztosítási elv, illetve biztosítási jogviszonyhoz kötött a gyermekgondozási díj igénybevétele is. A kormány, a Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervben megfogalmazottak szerint, a biztosítási elv erősítése érdekében felülvizsgálni tervezi az egyéni jogosultságokat nyilvántartó rendszer kialakításának lehetőségét. A természetbeni egészségbiztosítási ellátások esetében a fejlesztés egyik lehetséges iránya a jogosultság járulékfizetéshez kötése (a magukról gondoskodni nem tudók – például a nyugdíjasok, a jövedelem pótló szociális ellátásban részesülő emberek – esetében a járulékterheket a központi költségvetés fizetné meg). A kötelező nyugellátások rendszerében megállapított ellátások esetében pedig fokozatosan megszűnnek azok a szabályok, amelyek a biztosítási elvvel ellentétesek (például a jövedelem degresszív beszámítása, a minimális nyugdíj).

Az egyik legfontosabb lépése az OMMF-nek az információs környezet megerősítése volt: 2004 májusában létrehozták az Egységes Magyar Munkaügyi Adatbázist (EMMA). A munkáltatók kötelesek bejelenteni az új munkavállaló alkalmazását, mielőtt az illető dolgozni kezd, és a szerződés lejártá után egy nappal kötelesek ezt is jelenteni. Elméletileg ez az adatbázis naprakész információkat tartalmaz a magyarországi munkavállalók és munkaadók foglalkoztatási státuszáról. Az EMMA megfelelő feltételeket teremt egy hatékonyabb munkaellenőrzési rendszer számára, hozzájárul a munkaerőpiac átláthatóságához és növeli a munkavállalók jogi biztonságát.

Az EMMA a tapasztalatok szerint kevesebb szolgáltatást nyújt, mint ahogy a minisztériumban eredetileg elképzelték. Nem teszi ugyanis lehetővé a munkavállalók számára a társadalombiztosítási információkhoz való hozzájutást. Ez utóbbit ugyanis a Nemzeti Nyugdíjintézet, a Nemzeti Egészségbiztosítási Pénztár és az adóhivatal tartja nyilván. A Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv szerint a kormány vizsgálja a nyilvántartás egyéb jogviszonyokra való kiterjesztésének lehetőségét, ami egyrészt elősegítheti a munkaerő-piaci folyamatok jobb megismerését, másrészt nagy előrelépést jelenthet egy egységes, a különálló, de hasonló funkciójú rendszereket integráló nyilvántartás kialakításához.

A munkaügyi ellenőrzés is fokozódott, amit az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) végzett. Az OMMF vizsgálatai szerint a foglalkoztatási jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozatokra vonatkozó szabályokat 2003-ban az ellenőrzött munkáltatók 21%-a szegte meg, s a szabálytalanságok az ellenőrzött munkavállalók 11%-át érintették. A szabályszegés leggyakoribb megjelenési formái a színlelt szerződéssel történő alkalmazás, a munkaszerződés nélküli foglalkoztatás, ami a felek szóbeli megállapodásán alapult.

Az ellenőrzések megállapították, hogy főként a kisvállalkozásoknál és az eseti, alkalmi munkavégzés esetén kiszabott munkaügyi bírságot követően a kisvállalkozók egy része a foglalkoztatásra irányuló jogviszony szabályos létrehozása helyett azonnal megszünteti a foglalkoztatást. Az OMMF a munkaügyi és a munkabiztonsági ellenőrzések során évente a munkáltatók kb. 3-5%-hoz jut el. Az ellenőrzési feladatok az elmúlt években lényegesen megnövekedtek, egyrészt azért, mert bővültek a munkaügyi ellenőrzés tárgykörei, másrészt pedig – épp az Európai Unióhoz való csatlakozással kapcsolatban – az eljárási feladatok időigényesebbekké váltak.

A minisztérium tervei között szerepel az építőiparban alkalmazandó egyedi módszerek bevezetése a jelenleg tekintélyes be nem jelentett munkavégzés csökkentésére. A legsürgetőbb feladatnak itt is az ellenőrzések szigorítását tartják, mégpedig szoros együttműködésben az építésügyi hatóságokkal, az APEH-hel és a munkaügyi felügyelőségekkel. Tervezik, hogy az építésengedélyezési eljárás során a legaprólékosabban be kell számolniuk, például arról, mikor, hol indul az építkezés, ki lesz a kivitelező, az esetleges alvállalkozó, ki végzi a műszaki ellenőri feladatokat, sőt pontos költségvetést is mellékelniük kell. Mindez azoknak lenne kötelezettségük, akik 30 millió Ft feletti beruházást indítanak. A verseny tisztábbá válását attól is várják, hogy közpénzeket, így közbeszerzési pályázati forrásokat csak azok kaphatnak, akik nem tartoznak az alvállalkozóiknak és pályázati anyagukban reális órabérekkel kalkulálnak.

A legújabb fejlemények a be nem jelentett munkavégzés elleni harcban

A fentiekben bemutatott eszközök napjainkban kezdenek konkrét cselekvési programmá érni. A Függelékben teljes terjedelemben idézzük azokat a konkrét cselekvési pontokat, amelyeket a Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium 2005 májusában elhatározott, hogy minél előbb megvalósíthassa célját a be nem jelentett munkavégzés csökkentésére. A kormány 100 lépés programjának keretében fogalmazták meg ezeket a pontokat, amelyek közvetve vagy közvetlenül hozzájárulhatnak a be nem jelentett foglalkoztatás csökkentéséhez.

Hivatkozások

- Ádám S.—Kutas J. (2004): A foglalkoztatottak számának alakulása a személyi jövedelemadóból származó jövedelmek alapján, Munkaügyi Szemle, 18. szám.
- Carone G.—Salomaki A. —Immervoll H.—Paturot D. (2003) Indicators of unemployment and low-wage traps (marginal effective tax rates on labour) European Economy, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers.
- Christie E.—Holzner M. (2004): Household Tax Compliance and the Shadow Economy in Central and South Eastern Europe, Spring Seminar 2004, WIIW, Bécs, Ausztria.
- Kertesi G.—Köllő J. (2004): A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási hatásai, Közgazdasági Szemle, 2004. április, 293–324. o.
- Lackó M. (2000): Egy rázós szektor: a rejtett gazdaság és hatásai a posztoszocialista országokban háztartási áramfelhasználásra épülő becslések alapján, MTA Közgazdaságtudományi Intézet és TÁRKI „Elemzések a rejtett gazdaság magyarországi szerepéről” sorozat, 1. tanulmány.
- Lackó M. (2004): Tax Rates and Corruption: Labour-market and Fiscal Effects Empirical Cross-country Comparisons on OECD and Transition Countries, WIIW Research Reports 309, September 2004.
- OECD (2002): Measuring the Non-Observed Economy – A Handbook, OECD, Paris.
- OECD (2004): OECD Employment Outlook, OECD, Paris.
- Renooy P.—Ivarsson S.—Van Der Wusten-Gritsai O.—Meijer R (2004) Undeclared work in an enlarged Union, „An analysis of undeclared work: an in-depth study of specific items”, Malmö-Amsterdam, INREGIA/Regioplan.
- Scharle Á. (2002): Tax Evasion as Innovation in Small Business in Hungary, tanulmány a „Unofficial Activities in Transition Countries: Ten Years of Experience” című konferenciára, Zágráb.
- Semjén A.—Tóth I. J. (2004): Rejtett gazdaság és az adófizetők magatartása, MTA Közgazdaságtudományi Intézet és TÁRKI „Elemzések a rejtett gazdaság magyarországi szerepéről” sorozat, 4. Tanulmány.
- UNECE (2002): Non-Observed Economy in National Accounts, UNECE, Genf. Taxing Wages 2003–2004, OECD, 2004, Paris Benefits and Wages, OECD indicators, OECD, 2004

Függelék 1.

OSZTÁLYOZÁSI DIMENZIÓK ÉS FOGALOMÉRTELMEZÉSEK

Az egyes tagországokban lefolytatott vizsgálatokban, de nemzetközi összehasonlításra vállalkozó kutatásokban is keverednek a különböző fogalmak, amelyek a „rejtett”, „informális”, „földalatti”, „árnyék”, „fekete-” és „szürke-” gazdaság, jövedelem vagy foglalkoztatás különböző részeit próbálják definiálni és mérni.

Tovább zavarja a helyzetet, hogy a nemzeti számlák módszertanában az úgynevezett nem megfigyelt gazdaság (non-observed economy) egy része már szerepel a GDP-számításban, holott a fenti fogalmak (rejtett, földalatti, árnyék, „fekete-”, „szürke-”) ezt egyáltalán nem sugallják. Ez annak is köszönhető, hogy a nem megfigyelt gazdaság GDP-ben szereplő részének nagyságát explicit módon nem adják közre a statisztikai hivatalok. (E mértékek meghatározására az UN ECE készített egy nagy nemzetközi áttekintést, amelyet a mérési módszereknél ismertettünk.)

Az OECD- (2004) tanulmány közöl egy táblázatot, amely segít eligazodni a fent említett fogalmi zavarban. A táblázat bemutat egy keretet, megmutatva az informális jövedelmek, a termelés és a foglalkoztatás különböző kategóriáit, s az egymáshoz való viszonyukat. Eszerint a nem megfigyelt gazdaság (non-observed economy) azon részeinek definíciói, amelyek szerepelnek a GDP-ben:

1. Statisztikai földalatti termelés: hiányzik az alap-adatgyűjtési programból, statisztikai hiányosságok miatt.
2. Földalatti termelés: azok a tevékenységek, amelyek termelők és legálisak, de szándékosan el vannak rejtve a hatóságok elől abból a célból, hogy az adófizetést elkerüljék vagy áthágják a szabályozást.
3. Informális szektor termelése: azon termelő tevékenységek, amelyeket bejegyzetlen vállalatok végeznek a háztartási szektorban, amelyeket nem regisztrálnak és/vagy foglalkoztatásuk kisebb egy bizonyos méretnél, és amelyek piacra termelnek.
4. Illegális termelés: azok a termelő tevékenységek, amelyek olyan termékeket és szolgáltatásokat hoznak létre, amelyek törvény szerint tiltottak vagy törvénytelenek.
5. Háztartási termelés saját végső felhasználásra: azok a termelő tevékenységek, amelyek a háztartások fogyasztását szolgálják.

A táblázatban nemcsak a termelés kategóriái találhatók meg, hanem a jövedelmek forrása, a tipikus foglalkoztatási státusz, az elrejtés formái, az informális foglalkoztatás részletezett kategóriái is. Ebből a bonyolult táblázatból is jól látható, hogy a különböző szempontok szerinti osztályozások nem teljesen feleltethetők meg egymásnak, hiszen például a rejtett jövedelmek nem minden esetben vonnak maguk után rejtett termelést, és a rejtett termelés nem minden esetben von maga után rejtett foglalkoztatást.

FÜGGELÉK 1.

TÁBLÁZAT

1. GDP-státusz	Nincs a GDP-ben		Benne van a GDP-ben						
2. A jövedelem forrása	Tb-csalás, áfacsalás, zsarolás, lopás	Szolg. háztartási termelése saját használatra	Javak háztartási termelése saját használatra	Informális termelés					
				Tisztán informális term.	Földalatti termelés			Önfoglalkoztatók	
3. Tipikus foglalkoztatási státusz	Bármely	Nem foglalkoztatott	Önfoglalkoztató és segítő	Alkalmazottak és önfoglalkoztatók	Alkalmazottak főállásban				
4. Az elrejtés formája	Különböző	A termelés megjelenhet a háztartásban		Nincs elrejtés, mert nem kell bejelenteni	Foglalkoztatási státusz és keresetek elrejtése a munkáltatóval való összejátszás alapján	Alkalmazotti státusz bejelentve, a keresetek egy része elrejtve a munkáltatóval való összejátszás alapján	Másodállásban végzett, a keresetek elrejtése a vásárlóval való összejátszás alapján	Keresetek elrejtése a vásárlóval való összejátszás alapján	Keresetek elrejtése az adóhatóságok előtt, de nem a vásárlóval való összejátszás
5. Az informális foglalkoztatás részletezett alkategóriái	Rendszerint nem tekintik foglalkoztatásnak	Foglalkoztatás a saját használatra történő házt. term.-ben		Tisztán informális foglalkoztatás	Teljesen nem jelentett munka	Aluljelentett munka	„Feketepiaci” munka	A keresetek tisztta adóelkerülése	
							Be nem jelentett munka		

Megjegyzés: A rejtett gazdaságra vonatkozó nemzetközi és hazai elemzések az illegális termelést rendszerint nem tekintik elemzésük tárgyának – a táblázatból ezt mi is kihagytuk.

Forrás: OECD (2004).

Függelék 2.

Olyan országot akarunk, ahol lehet és érdemes dolgozni. Ahol mindenki munkát talál, aki képes és akar. Ahol a munkának becsülete van, mert tisztességes megélhetést és biztonságot nyújt a családoknak, a dolgozó embereknek. Hosszú évek mulasztásait nem lehet egycsapásra pótolni, de lépések sorozatával meg kell indítani azokat a változásokat, amelyek érdekeltséget, lehetőséget és esélyt teremtenek a munkavégzésre, a passzív segélyezés helyett az aktív álláskereséshez adnak támogatást, érvényt szereznek a munkaügyi szabályoknak és büntetik azok megsértőit, bezárják az adómegkerülés kiskapuit.

1. Átalakítjuk a munkanélküli-ellátás rendszerét. Munkanélküli segély helyett álláskeresési támogatást és hatékony szolgáltatást biztosítunk a munkájukat elvesztőknek, hogy a lehető legrövidebb idő alatt találhassák meg új munkahelyüket.
 - A jelenleg 9 hónapig legfeljebb havi bruttó 44 ezer forintot jelentő munkanélküli-járadék helyett bevezetendő álláskeresési támogatás
 - o Az első három hónapban jobban fog igazodni a keresethez, felső határa a minimálbér 120%-ára emelkedik.
 - o A következő 6 hónapra járó ellátás összegét egységesen a minimálbér 60%-ában határozzák meg.
 - o A legnehezebb munkaerő-piaci helyzetben lévő emberek számára az ellátás további 3 hónappal meghosszabbítható lesz. (Az 50 éven felülieknél 6 hónappal, a nyugdíj előtt állóknál 5 évvel.)
 - Az álláskeresési támogatás folyósításának feltétele lesz az intenzív álláskeresés, a szoros együttműködés, amihez a munkaügyi szervezet a mainál szélesebb körű, kiterjedt szolgáltatást biztosít.
2. A kékmunka lehetőségével megteremtjük a magánszemélyeknél alkalmi munkát – háztartási munkát, gyermekfelügyeletet, javítási, karbantartási munkákat, kertgondozást – végző emberek foglalkoztatási biztonságát.
 - A magánszemélyeknél, közhasznú szervezeteknél alkalmanként munkát végzők után kedvezményes közteherjeggyel, átalányban lehet leróni a járulékokat. Az ilyen tevékenységet végzőknek jelenlegi 120 nap helyett évente 200 napig lehet majd alkalmi munkavállalói, kékkönyvvel dolgozniuk és ezzel több szolgálati időt, nyugdíjra, egészségügyi ellátásra való jogosultságot szerezhetnek.
 - Az ilyen jellegű munkák legalizálását, sőt várhatóan bővülését szolgálja, hogy a magánszemély munkáltató a közteherjegy után adókedvezményre lesz jogosult.
3. A mezőgazdasági szezonális idénymunkák esetében az alkalmi kékkönyvvel való munkavállalás lehetőségét az eddigi 15-ről 60 napra emeljük.
4. A „fekete-” és „szürkefoglalkoztatás” kifehérítése érdekében szigorítjuk a munkaügyi ellenőrzést, összehangoljuk a különböző ellenőrző hatóságok tevékenységét, létrehozuk a társadalombiztosítás felügyeletét.
5. Speciális szabályokat hozunk az építőiparban és az idegenforgalomban, a vendéglátásban végzett „fekete-” és „szürkefoglalkoztatás” kifehérítésére.
6. Megteremtjük a lehetőségét a rejtetten foglalkoztató munkáltatók büntetőjogi számonkérésének.
7. A közbeszerzési pályázatokon csak olyan cégek indulhatnak, ahol rendezettek a munkaügyi kapcsolatok, így többek között nem volt rejtett és valamennyiben rejtett munka miatti bírságuk. Ugyanezt a szabályt alkalmazzuk az állami támogatások odaítélésénél is.
8. A munkavállalók biztonságának erősítése érdekében megteremtjük annak a garanciáját, hogy a munkáltatók irreálisan magas teljesítménykövetelmények előírásával ne fizethessenek a minimálbérnél kisebb összeget a tisztességesen végzett munka után.
9. Módosítjuk a munkaerő-kölcsönzés szabályait, hogy ne jelenthessen kiskaput a közterhek megfizetése alól.

10. Lebontjuk azokat a korlátokat, amelyek a munkaügyi, gyermeknevelési, szociális támogatásokban részesülőknél ma mesterségesen akadályozzák a legális munkavégzést:
 - Lehetővé tesszük, hogy az álláskeresői támogatás első három hónapját követően, illetve a szociális segély mellett is lehetőség nyíljon alkalmi munkavállalásra, segítve ezzel a munkába történő visszatérést.
 - A gyes folyósítása mellett a kismamák a jövőben nem csupán részmunkaidőben, hanem teljes munkaidőben is állást vállalhatnak.
11. Célzottabbá és a munkába való visszatérést hatékonyabban segítővé tesszük a legnehezebb munkaerő-piaci helyzetben lévő embereknek munkalehetőséget biztosító közmunkákra, közhasznú és közcélú munkára rendelkezésre álló források felhasználását. Még az idén új közmunkaprogramot indítunk a szezonális foglalkoztatási gondok enyhítésére.
12. A szociális és a munkaügyi szolgáltatások együttműködésével aktív álláskeresőkre ösztönözzük azokat a szociális segélyből élő embereket, akik az utóbbi évtizedben kilátástalan, reménytelen helyzetükben lemondtak arról, hogy valaha munkát találhatnak.

20. A regionális különbségek csökkentése

A munkaerőpiac területi különbségeinek csökkentése kétségtelenül nem tartozik az Európai Unió legfőbb foglalkoztatáspolitikai célkitűzései közé. Ezt az elvárást explicit módon a 2003-ban elfogadott új foglalkoztatási irányvonalak tartalmazták. Ekkor került be tizedikként a regionális különbségek csökkentése a foglalkoztatáspolitikai prioritások közé. Mindazonáltal a magyarországi kormány és az Európai Unió által 2001-ben készített Közös Foglalkoztatáspolitikai Értékelés már foglalkozott ezzel a problémával, jelezve, hogy a kormány fejlesztési politikájának kiemelt célja a területi munkaerő-piaci különbségek csökkentése. A magyarországi kormány vállalta, hogy: „figyelemmel kíséri a regionális különbségeket, a régiók közötti strukturális és társadalmi különbségek csökkentésére hozott intézkedések hatását ... (és) ... kiegyensúlyozott regionális fejlesztéspolitikát valósít meg”. A dokumentum szerint a regionális különbségek csökkentésére valamint a munkaerő rugalmasságának és mobilitásának növelésére intézkedéseket kell tenni az infrastruktúra és a humánerőforrás-fejlesztés támogatásával. (FMM 2001) A Közös Foglalkoztatáspolitikai Értékelésben megfogalmazott prioritások érvényesülését az Európai Unió szakértői és magyar a kormány képviselői 2002-ben és 2003-ban értékelték. Az első követő jelentés részletesen foglalkozott a regionális kohézió megteremtésével, kiemelte a területfejlesztési törvény jelentőségét és a gazdaságfejlesztést, a regionális mobilitás erősítését, valamint a humánerőforrás-fejlesztést jelölte meg olyan kulcsterületekként, amelyek érdemben hozzájárulhatnak a probléma kezeléséhez. (FMM 2002) A második követő jelentés hangsúlyozta a regionális kohézió fontosságát és egyértelműen a területfejlesztési intézményrendszer hatáskörébe utalta a kérdés megoldását. (FMM 2003)

A 2004-ben elkészített Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervben a kormányzat igyekezett figyelembe venni az Európai Foglalkoztatási Stratégia valamint a Wim Kok-jelentésnek a munkaerőpiac regionális különbségeinek csökkentésére vonatkozó ajánlásait. (Frey 2004) Az Európai Foglalkoztatási Stratégia tizedik irányvonala előírta, hogy az Európai Unió tagállamainak a regionális foglalkoztatási és munkanélküliségi különbségek csökkentése érdekében átfogó megközelítésen alapuló intézkedéseket kell végrehajtaniuk. Támogatni kell a helyi munkahelyteremtési potenciál növelését, beleértve a szociális gazdaság támogatását is, és ösztönözni kell minden releváns szereplő együttműködését. Az irányelv szerint: „A tagállamok: kedvező feltételeket biztosítanak a magánszektorban végzett tevékenységek és az elmaradott régiókra irányuló beruházások ösztönzésére; biztosítják, hogy a köztámogatások az elmaradott régiókban a humán- és a tudástőke fejlesztésére irányuló befektetések támogatására koncentráldjanak, a megfelelő infrastrukturális fejlesztések támogatása mellett.” (COUNCIL 2003)

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia (EFS) végrehajtását értékelő Wim Kok-jelentés a tizedik irányelv területén valójában nem jelölt meg konkrét cselekvési irányokat. A Magyarország számára szóló foglalkoztatáspolitikai javaslatok egyedül a munkanélkülie emberekre és az inaktív személyekre irányuló aktív munkaerő-piaci intézkedések esetén emelték ki a leghátrányosabb helyzetű régiókat, mint elsődleges célterületeket: „Meg kell erősíteni a munkanélküliekre és az inaktívakra irányuló megelőző és aktív munkaerő-piaci intézkedéseket, különös tekintettel a leghátrányosabb helyzetű régiókra. Ehhez modern állami foglalkoztatási szolgálatra van szükség, amely ösztönzi a foglalkozási és földrajzi mobilitást.” (Kok 2003)

A Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervnek a tizedik irányelv érvényesülését tárgyaló fejezete megítélésünk szerint a tényeknek megfelelő elemzést adott a foglalkoztatás és a bérek regionális különbségeinek alakulásáról, a munkaerő-piaci aktivitás területi különbségeinek okairól. A dokumentum hangsúlyozza, hogy sikeres válaszlépések csak a területfejlesztési források s a foglalkoztatáspolitikai

és egyéb ágazatok valamint az EU-s strukturális alapok forrásainak összehangolt, célzott felhasználásával valósíthatók meg. Sajnos az Akcióterv nem fogalmazza meg világosan a kormányzat prioritásait ezen a területen és nem tér ki arra, hogy a kormányzat milyen eszközökkel, intézményekkel kívánja elérni a hazai és az EU által biztosított források összehangolt és célzott felhasználását.

Az akcióterv a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal által az FMM számára készített adatlapok alapján (TRFH 2004) felsorolja mindazokat az eszközöket (területfejlesztési pénzügyi alapok, Operatív Programok), amelyek a regionális egyenlőtlenségek mérséklésének irányába hathatnak. A teendőket tárgyaló fejezet lényegében megismétli az EFS 10. irányvonalában található elvárásokat: „kiemelten kell ösztönözni az elmaradott régiókba irányuló befektetéseket, a köztámogatások humántőke- és infrastruktúrafejlesztésre való koncentrálását ... támogatni kell a helyi foglalkoztatási kezdeményezéseket, valamint a hátrányos helyzetű régiók közlekedési infrastruktúrájának fejlesztését”. (FMM 2004b)

Intézkedések a munkaerőpiac területi különbségeinek csökkentésére

A TERÜLETI KIEGYENLÍTŐDÉST CÉLZÓ TERÜLETFEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSOK

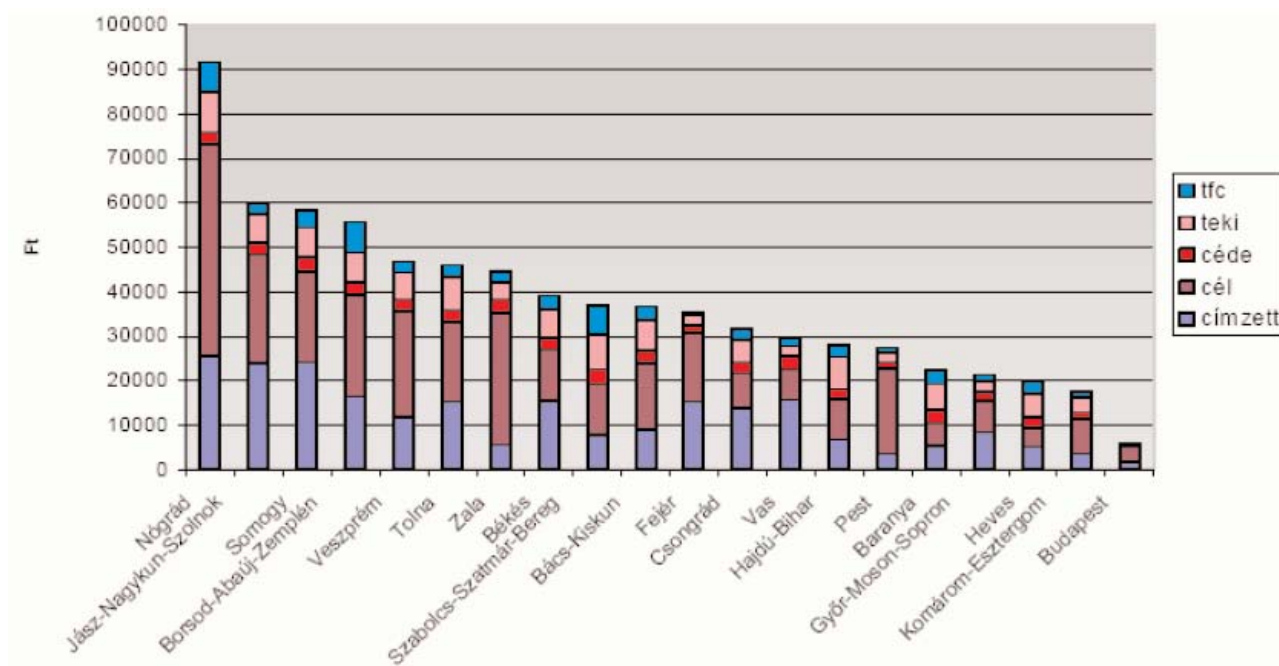
A ma érvényben lévő legfontosabb területfejlesztési dokumentum, a Nemzeti Fejlesztési Terv kimerítően tárgyalja az ország regionális különbségeit, valamint a lehetséges megoldási módokat. A hozzá kapcsolódó, közösségi és hazai pénzeszközökkel feltöltött Operatív Programok (Gazdasági Versenyképesség; Agrár- és Vidékfejlesztési; Humánerőforrás-fejlesztés; Környezetvédelem és Infrastruktúra; Regionális fejlesztés) több szálon is közvetlenül kapcsolódnak a foglalkoztatás regionális egyenlőtlenségeinek mérsékléséhez. Az idáig mindössze egyetlen kiírási procedúrán keresztülment, ám viszonylag nagy összegű Operatív Programokon kívül 1991-től léteznek különböző költségvetési előirányzatokból finanszírozott állami támogatások. Ezek nagy többsége valamely ágazat céljait szolgálja, elosztásánál területi szempontokat nem, vagy csak kivételesen vesznek figyelembe.¹¹⁵

A TÁMOGATÁSOK NAGYSÁGA ÉS TERÜLETI ALLOKÁCIÓJA

A közvetlen és a közvetett területfejlesztési támogatások eredményességét mindenekelőtt a források nagyságrendje, az elosztás területi differenciáltsága és a támogatásra kiválasztott fejlesztési célok befolyásolják. Az előbbieken felsorolt pénzeszközök volumene évről évre változik, a folyamatos nominális növekedés reálértéken egyes években – 1998 után – csökkenést mutat. Ez a helyzet nyilvánvalóan nem kedvez a hosszú távú, komplex, mérhető területi hatásokat is produkáló fejlesztési programok megvalósításának. Az egyes alapok között nagyságrendi különbségek is előfordulnak; a közvetlenül területfejlesztési hatású alapok minden évben a legkisebb volumenű támogatások közé tartoznak. A területi hátrányokat az elosztásnál a közvetlen területfejlesztési célú támogatások veszik figyelembe leginkább. A TFC egyik fő célkitűzése a társadalmi és a gazdasági térbeli esélyegyenlőtlenségek mérséklése, valamint az átfogó szerkezetátalakítási és a térségi integráción alapuló gazdaságfejlesztési programok kialakítása és végrehajtása. A TTFC foglalkoztatási szempontból legfontosabb célkitűzése a hátrányos helyzetű térségek tökevonzó képességének erősítése, míg a TEKI a települési önkormányzatok támogatásával deklaráltan a területi egyenlőtlenségek csökkentését tűzte ki célul. A CÉDE viszont ennél sokkal általánosabb keretek között ítéltethető meg: helyi önkormányzatok számára biztosít forrást feladataik ellátásához.

¹¹⁵ 2002-ig három közvetlen területfejlesztési célú támogatási alap létezett: területfejlesztési célfeladatok támogatással fedezett kiadásai (TFC); területi kiegyenlítést szolgáló célelőirányzat (TEKI); a céljellel decentralizált támogatás (CÉDE). 2003-ban további kategóriákkal bővült a sor: térség- és településfelzárkóztatási célelőirányzat (TTFC); kistérségi támogatási alap (KITA); vállalkozási övezetek támogatása. E tagolt rendszert 2004-ben egyszerűsítették: a TFC, a TTFC és a KITA összevonásával létrehozták a Területi- és Regionális Fejlesztési Célelőirányzatot (TRFC), valamint új eszközként az Országos Jelentőségű Területfejlesztési Programok Célelőirányzatát. Ma már ez utóbbiban jelenik meg a vállalkozási övezetek támogatására szánt keret. A fentiekén kívül vannak olyan ágazati kezelésben lévő előirányzatok is, amelyek saját ágazati fejlesztéspolitikai céljaik megvalósítása mellett valamilyen módon hozzájárulnak területfejlesztési célok megvalósításához is. Ilyenek a címzett és céltámogatások (CCT); a beruházásösztönzési célelőirányzat (BC, 2002-ig GFC); az agrár- és vidékfejlesztési célelőirányzatok (AGR, VFC); kis- és középvállalkozói célelőirányzat (KKC); a turisztikai célelőirányzat (TC); a környezetvédelmi alap célfeladatok (KAC); a vízügyi célelőirányzat (VÍZC); az útfenntartási és fejlesztési célelőirányzat (UFCE); a munkaerőpiaci alap (MPA).

20.1. ÁBRA EGY FŐRE JUTÓ TELEPÜLÉS ÉS TERÜLETFEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSOK 1999–2002 KÖZÖTT



Forrás: Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal

A TFC, a TTFC és a TEKI a foglalkoztatottság regionális különbségeinek csökkentése szempontjából azért is nagyon fontos, mert önálló működésének idején mindhárom alap tartalmazott, illetve tartalmaz közvetlen munkahelyteremtő célú eszközöket, amelyeket csak az elmaradott, forráselosztási szempontból kedvezményezettnek ítélt térségekben és településeken lehetett felhasználni. Ezeken kívül több forrás még a címzett és a céltámogatásokat is a közvetlen területfejlesztési célú formák közé sorolja. A CCT önkormányzatok oktatási, egészségügyi, vízgazdálkodási és kommunális, egyéb céltámogatási formában nem támogatható beruházásaihoz ítélt meg. E beruházások valóban fejlesztések ugyan, ám kérdéses, hogy hatásuk az adott területen jelentkezik-e, illetve erősen vitatható, hogy a kommunális infrastruktúrába fektetett pénzek területfejlesztésnek lennének nevezhetők. Emellett minden évben ez a legnagyobb összegű alap, így területfejlesztési alapként való interpretálása magát a területfejlesztési tevékenységet, illetve annak kormányzati támogatottságát is egészen más megvilágításba helyezi.

A TFC és a TEKI kilencvenes évekbéli, megyék közötti megoszlása jól mutatja a kedvezményezett-ségi elv érvényesülését, a regionális egyenlőtlenségek mérséklésére való törekvést. Mindkét alap abszolút értékben Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod-Abaúj-Zemplén megyét támogatta leginkább, míg az egy lakosra jutó fajlagos értékek a szintén a fejlettségi rangsor végén található Nógrád megye – a kilencvenes évek második felében jóval erőteljesebben érvényesülő – kiemelt segítéséről is tanúskodnak. Más oldalról Budapest támogatásának teljes hiánya is ennek az elvnek az érvényesülését jelzi. Az azonban már meglepő, hogy a két véglet között miként oszlik meg a megyék támogatottsága. Különösen szembetűnő a messze átlag alatti fejlettségű, a prosperáló Paks és az elmaradott agrárháttérrel kettősségét mutató Tolna megye alulfinanszírozottsága; a TFC-ből a nála sokkal jobb helyzetben lévő Vas megye is másfélszer annyit kapott 1991–1998 között. Az összes támogatás megoszlását tekintve is Tolna megye van a legrosszabb helyzetben, míg a következő kategóriát egy vegyes fejlettségű csoport, Vas, Csongrád és Zala alkotja. Az összes támogatásból legnagyobb arányban az egyébként igen jó relatív gazdasági helyzetben lévő Pest megye részesült, ami elsősorban az Útalap gyorsforgalmi út építésére fordított forrásainak, a CCT és a VÍZC támogatásainak köszönhető. A megye 1996 előtt a TFC-ből egy fillért sem kapott¹¹⁶. A második helyen álló Győr-Moson-Sopron is e három alap elsősor-

¹¹⁶ A TFC-t a megyei területfejlesztési tanácsok osztják el a megyéken belül, így egy-egy megye részesedése nem a pályázati aktivitáson vagy a helyi intézményeken múlik, hanem alapvetően központi döntés, jogszabály eredménye.

ban a kilencvenes évek elején megítélt, az autópálya-építéshez igen erősen kapcsolódó pénzeszközeinek köszönheti nagymértékű támogatottságát. Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék relatíve magas támogatottságában viszont már az elmaradottság, a súlyos gazdasági helyzet kompenzálására létrehozott alapok súlya a meghatározó. 1995–1998 között Baranya megye részesült egy főre vetítve a legtöbb támogatásban, ami egyértelműen a KAC tömegesen elnyert forrásainak köszönhető. Egyéb alapokból a megye átlagos mértékben részesedett.

A következő kormányzati ciklusban, 1999–2002 között megítélt területfejlesztési támogatások már némileg más megyei eloszlást mutatnak. (20.1. ábra) A TFC, a TEKI, a CÉDE és a CCT alkotta támogatási „csomag” a fejlettségi rangsort manapság záró Nógrád megyét preferálta leginkább; ide egy főre vetítve másfélszer annyi támogatás jutott, mint a sorban következő megyékbe, Jász-Nagykun-Szolnok, Somogy és Borsod megyékbe. Ebben az időszakban Tolna már a 6. helyen áll, míg a rangsort ezúttal is Budapest zárja Heves és Komárom-Esztergom megye mögött. 2003-ban, az utolsó, még számszerűen rendelkezésünkre álló évben sem sokat változott ez a kép. Még mindig Nógrád megye kapta egy lakosra vetítve a legtöbb területfejlesztési célú támogatást, míg Szabolcs-Szatmár-Bereg, Borsod-Abaúj-Zemplén, Békés, Jász-Nagykun-Szolnok, Somogy és Nógrád értékének mintegy háromnegyedével folytatja a sort, amit ezúttal is a főváros zár minimális összegű CÉDE-támogatása révén. A TFC-vel kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy mivel 2004-ben már csak a régiók kaphattak decentralizált TRFC-forrást, a megyék 2003-ban decentralizált kereteiket részben korábbi kötelezettségvállalásaikra fordították, ezért alacsony összegben (különösen a Dunántúlon), vagy egyáltalán nem (Csongrád megye) hirdettek meg pályázatokat. Emellett a rendeletben meghirdetett célok száma is csökkent. Csak ebben az évben létezett továbbá a TTFC, aminek felhasználásáról a regionális fejlesztési tanácsok dönthettek. A megítélt támogatások összege meghaladta a 15 milliárd forintot, amiből jó 4 milliárdot az Észak-Alföldön, 3,5 milliárdot Észak-Magyarországon, 3,1 milliárdot pedig a Dél-Alföldön használtak fel Közép-Magyarország és a Nyugat-Dunántúl összesen 1,1 milliárdja mellett, tehát ez esetben is érvényesült a hátrányos helyzetű országrészek kiemelt támogatása. Ebben az évben valamelyest emelkedett a területfejlesztési célú alapok rendelkezésére álló összeg. A TFC 4,7, a TTFC 15,2, a TEKI 10,9, a CÉDE pedig 6,9 milliárd forintot tartalmazott.

A területfejlesztési hatású támogatások közül az MPA¹¹⁷ és az AGR tartalmazott a vizsgált időszakban munkahely-teremtési eszközöket. Az MPA-ból a legtöbb forrást a legmagasabb munkanélküliséggel küzdő megyék kapták, míg az AGR-ból kiugróan magas arányban az egyik legrosszabb helyzetű megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg jutott a legtöbb forráshoz. 1999–2002 között a gazdaságfejlesztési jellegű célelőirányzatokból összességében a hátrányos helyzetű megyék kapták a legtöbb forrást, míg az egy főre jutó összes támogatás területi eloszlását tekintve is ugyanezt tapasztaljuk.

A TÁMOGATÁSOK TERÜLETI HATÁSAI

A pályázatok, a projektek előzetes kontrolljának fázisában, a lebonyolítás, a végrehajtás menetében, valamint az utólagos, teljeskörű értékelésben alapvetően egy négyelemű logikai lánc jelenik meg: **tevékenység → eredmények → konkrét hatás → általános hatás**. A tevékenység vizsgálata a pénzügyi és a gyakorlati kivitelezés nyomon kísérését jelenti, az eredmények elemzése a minőséget, a teljesítményt méri, a közvetlen hatás jellemzően az adott fejlesztési cél általánosabb ágazati tartalmában jelenik meg, míg az általános hatás az átfogóbb társadalmi-gazdasági kategóriákban (foglalkoztatás, versenyképesség, jövedelemnövekedés) ragadható meg. E támogatások országos szintű vizsgálatakor jellemzően utólagos és általános hatások elemzésére vállalkozhatunk. Az utólagosság kiemelése magától értetődik.

A támogatások viszonylag csekély volumene és az egyes alapok célrendszereiben megjelenő jelentős átfedések emellett értelmetlenné teszik az egyes eszközök területi hatásainak önálló vizsgálatát. E hatások mérését és értelmezését megnehezíti, hogy a felsorolt pénzügyi alapok elosztása jogszabályokban rendezett pályázati úton lehetséges, s ebben a folyamatban – alaponként különböző súllyal – az illetékes minisztérium (illetve annak dekoncentrált szervei), valamint a megyei és a regionális területfejlesztési tanácsok vesznek részt. Az világosan érzékelhető, hogy az ilyen összetett fejlesztési folyamat hatásvizsgálata eltér azoktól a vizsgálatoktól, amelyek egy-egy jól meghatározott

¹¹⁷ Az MPA felhasználásával a 2.10.4 fejezetben foglalkozunk.

cél- és eszközrendszerrel bíró egyedi fejlesztési akció eredményeinek értékelését célozzák. Nem azonos az állami fejlesztési források legszélesebb körére kiterjedő, átfogó hatásvizsgálat a szűkebben értelmezett és megnevezett területfejlesztési támogatások hatásainak feltárásával sem, hiszen a „területfejlesztési” racionalitás vagy kritériumrendszer (például a regionális különbségek csökkentésének célja) ebben az esetben utólagosan bevitt, hisz ilyen megnevezett cél csak e pénzeszközök némelyikében jelenik meg.

A várható területi hatások szempontjából fontos tény, hogy az összes pénzügyi alap együttes volumene az egy-egy évben Magyarországon megvalósuló beruházások kevesebb mint tíz százalékát teszi ki; az 1991–1998. között felhasznált közvetlen területfejlesztési hatású támogatások együttes összege épp a felét érte el a gazdálkodó szervezetek egyetlen évi, 1998-as beruházási volumenének. Ilyen mértékű támogatásokkal nem lehet érdemben befolyásolni a normál piaci folyamatok területi hatásait, regionális intenzitását.

A TERÜLETI KIEGYENLÍTŐDÉST SZOLGÁLÓ FORRÁSOK, INTÉZKEDÉSEK KORMÁNYZATI KOORDINÁCIÓJA

A helyzetértékelés során már jeleztük, hogy a vizsgált időszakban alkalmazott kormányzati intézkedések nem tudták csökkenteni a foglalkoztatottság területi különbségeit. Ennek oka megítélésünk szerint részben az volt, hogy a rendkívül szerteágazó intézkedések mögött nem volt a területi különbségek legfontosabb okait feltáró, a legfontosabb prioritásokat és teendőket megfogalmazó átfogó kormányzati koncepció. Nem épültek ki a különböző kormányzati területek koordinálására alkalmas intézmények, nem készültek hatásvizsgálatok az egyes területeken működő támogatások eredményeiről és nem működtek az értékelések eredményeire alapozott korrekciós mechanizmusok a rendszerben. A különböző támogatási formákra fordított összegek nagyságát és a források területi allokációját sokkal inkább az adott támogatáshoz kapcsolódó, a döntéshozatalt befolyásoló érdekviszonyok, semmint az adott támogatási forma hatékonyságát feltáró elemzések határozták meg.

Magyarországon a területfejlesztési célú támogatások rendszere rendkívül szétaprózódott, koordinálatlan. Az értékelés során nem talákoztunk olyan dokumentummal, amely egységes koncepció alapján átfogóan értékelné a különböző tárcák kezelésében lévő és területi kiegyenlítést célzó pályázati és nem pályázati rendszerben működtetett előirányzatokat. A Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal 2004 júniusában áttekintette a pályázati rendszerben működtetett területfejlesztési célú támogatásokat, de nem foglalkozott a nem pályázati rendszerben működtetett előirányzatokkal (MTRFH 2004). A felmérés szerint 2004-ben nyolc minisztérium összesen 28 területfejlesztési célú pályázati rendszert működtetett. Az elemzése a következő főbb megállapításokat tartalmazta:

- A kormánynak nincs koherens, több évre szóló programja, amely összehangolná a tárcákon belül és a tárcák között a területfejlesztési célú előirányzatokat. A pályázati kiírások évente módosulnak, nincsenek összehangolva a hasonló célt kitűző, de különböző tárcáknál kezelt támogatási programok.
- A különböző tárcák által működtetett támogatási konstrukciók céljai között nagyon nagyok az átfedések. Hasonló típusú fejlesztések nem egy esetben 2-3 tárcá, illetve előirányzat céljai között szerepelnek.
- Jelentős átfedések vannak az NFT-ből az operatív programok keretében finanszírozott fejlesztések és a csupán hazai forrásból megvalósuló fejlesztések között. A két támogatási rendszer nincs összehangolva.
- A különböző tárcák pályázati rendszerben működtetett előirányzatainak eljárásrendjei sokszor teljesen különböznek egymástól, így azok koordinációja jószerivel lehetetlen.
- A tárcák többsége centralizáltan dönt a pályázatok odaítéléséről. Bár a pályázati kiírások előkészítésébe, a pályázatok befogadásába, az értékelési, a javaslatvételi folyamatokba sok esetben bevonják a területi szereplőket, ezek általában a központi intézmények dekoncentrált szervei.
- Ahol területi szinteket bevonnak az értékelési folyamatba, ott az legtöbbször a megyei szintet érinti. A regionális szintű intézményi együttműködés kialakítása érdemben még nem kezdődött meg.

A koncepció hiánya, a koordináció hiányosságai sajnos rányomják bélyegüket a vizsgált időszakot értékelő, a következő Nemzeti Fejlesztési Tervet előkészítő kormányzati anyagokra. A következő terv kialakításának munkálatait úgy indították be, hogy nem dolgoztak ki megalapozó koncepciót. Ehelyett

egy szilabuszt vagy tematikát állítottak össze, amelyhez begyűjtöttek adatokat és már kész elemzéseket, vagy készítették új tanulmányokat. Az értékelés során nem talákoztunk olyan háttéranyaggal, amely érdemben, a kérdés elemzésére alkalmas módszertani apparátussal vizsgálta volna az elmúlt években alkalmazott támogatási, fejlesztési programok hatékonyságát, a programoknak a területi különbségek csökkentésében elért eredményeit.

A TIZEDIK IRÁNYELVHEZ KAPCSOLÓDÓ FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI CÉLOK, PRIORITÁSOK ÉRVÉNYESÍTÉSE A KÜLÖNBÖZŐ ÁGAZATI POLITIKÁKBAN

A területi különbségek csökkentését célzó programok és kormányzati eszközök működtetése és ellenőrzése természetesen messze túlmutat mind a munkaügyi kormányzat, mind a területfejlesztésért felelős intézmények kompetenciáján. Nem kétséges, hogy sem a különböző kormányzati szervezetekben folyó széttagozott és koncepciótlan döntéshozatali folyamat, sem a társadalmi egyeztetések bevetett gyakorlata nem alkalmas ezeknek a szerteágazó feladatoknak az elvégzésére.

1998 és 2000 között a foglalkoztatáspolitikával közvetlenül összefüggő kormányzati feladatok három tárca hatáskörébe tartoztak. A kormány 2000. július 1-jétől a foglalkoztatáspolitikai feladatokat a Gazdasági Minisztérium hatáskörébe utalta, azzal az indoklással, hogy az eddigi szociális szempontú foglalkoztatáspolitikát fel kell váltani a gazdasági növekedés által motivált, a rendelkezésre álló eszközrendszer alapvetően egy kézben összpontosító foglalkoztatáspolitikával. 2002-ben a választások eredményeként létrejött új kormány kezdeményezte a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium létrehozását azzal a céllal, hogy a foglalkoztatáspolitikai szempontok a korábbinál hangsúlyosabban jelenjenek meg a kormányzati politikában.¹¹⁸

Jóllehet az Európai Foglalkoztatási Stratégia és a hozzá kapcsolódó kormányzati dokumentumok kifejezetten előírták a foglalkoztatási prioritások érvényesülését a különböző szakpolitikák területén, a gyakorlatban nem működtek a prioritásokat ténylegesen érvényesítő mechanizmusok. A 2004-ben készült Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv a FMM koordinálásával tíz minisztérium és kormányhivatal közreműködésével készült, a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal által összeállított adatlapok szerint tíz ágazati program kapcsolódik közvetlenül a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv célkitűzéseire.¹¹⁹ A Foglalkoztatási Akcióterv elkészítésének tapasztalatai is azt mutatták, hogy a társadalmi egyeztetés szokásos működése nem alkalmas a feladatok hatékony koordinálására, és különösen nem alkalmasak arra, hogy a munkaügyi kormányzat valóban érvényesíteni tudjon foglalkoztatáspolitikai szempontokat a kormányzati munka más területein.

Látva a koordináció hiányosságait, 2004 novemberében a munkaügyi miniszter kezdeményezte a Foglalkoztatási Társadalmi Bizottság, későbbi nevén Foglalkoztatáspolitikai Kollégium létrehozását és 2004 végén „szempontrendszer” dolgozott ki a Foglalkoztatáspolitikai Kollégium számára a foglalkoztatás bővítését célzó politikák kialakításához. A dokumentum kiemeli, hogy a különböző kormányzati intézkedések során minden esetben mérlegelni kell azok hatását a munkaerő-kínálat és -kereslet területi összehangolására. „A térbeli mobilitás, a közlekedés javítása, a megfelelő lakáspolitikai, vagy az átgondolt migrációs politika növeli a munkaerő-kínálatot azokban a térségekben, ahol munkaerőhiány van, a nem megfelelő kondíciók viszont korlátozzák a mozgást, »röghöz kötve« az álláskeresőket.” Az anyag a be-

¹¹⁸ A minimálbér 2000. illetve 2001. évi jelentős emelése jó példa arra, hogy milyen fontos az egyes szakpolitikai döntések gondos előkészítése, azok foglalkoztatási, regionális következményeinek mérlegelése. A kormány sajnálatos módon nem készített előzetes elemzéseket a drasztikus minimálbér-emelés hatásáról. Köllő—Kertesi (2004) számításai szerint a minimálbér-emelés jelentős mértékben rontotta a magas munkanélküliségű régiókban élő szakképzetlen munkavállalók elhelyezkedési valószínűségét.

¹¹⁹ 1, Terület- és Régiófejlesztési Célelőirányzat, Területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás, Céljellelű Decentralizált Támogatás; 2, ROP III. prioritás: A humán erőforrás-fejlesztés regionális dimenziójának erősítése III.1 intézkedés: A helyi közigazgatás és a civil szervezetek kapacitás építése; 4, ROP III. prioritás: Humán erőforrás-fejlesztés regionális dimenziójának erősítése III.2. intézkedés: A helyi foglalkoztatási kezdeményezések támogatása; 5, ROP III. prioritás: Humán erőforrás-fejlesztés regionális dimenziójának erősítése III.3 intézkedés: Felsőoktatási intézmények és helyi szereplők együttműködésének erősítése; 6, ROP III. prioritás: Humán erőforrás-fejlesztés regionális dimenziójának erősítése III.4. intézkedés: Régióspecifikus szakmai képzések támogatása; 7, ROP I. prioritás: Turisztikai potenciál erősítése a régiókban I.1 intézkedés: Turisztikai vonzerők fejlesztése; 8, ROP I. prioritás: Turisztikai potenciál erősítése a régiókban I.2 intézkedés: Turisztikai fogadóképesség javítása; 9, ROP II. prioritás: Térségi infrastruktúra és települési környezet fejlesztése II.1 intézkedés: Hátrányos helyzetű régiók és kistérségek elérhetőségének javítása; 10, ROP II. prioritás: Térségi infrastruktúra és települési környezet fejlesztése II.1 intézkedés: Városi területek rehabilitációja; (MTRFH 2004)

ruházásösztönzés, a lakáspolitikai valamint a közlekedéspolitikai területén foglalmazott meg a területi különbségek kiegyenlítését célzó szempontokat a különböző kormányzati szervek számára. Többek között:

- Fontos szempont, hogy egy adott támogatás mely térségekre irányul, előnyben részesíti-e azokat a térségeket, amelyekben nagyobb a munkanélküliség, alacsonyabb a foglalkoztatás.
- A lakáspolitikai kialakítása során a mobilitási hajlandóságra és lehetőségekre gyakorolt hatást kell mérlegelni.
- Minden a közlekedésre, annak támogatására vonatkozó döntés során vizsgálni kell annak munkaerő-piaci hatásait. ... fontos kérdés, hogy a menetrendek illeszkednek-e a munkavégzés időtartamához, és vannak-e megfelelő csatlakozások az ingázók számára.
- Az utazás költségei, illetve azoknak a bérekhez viszonyított aránya közvetlenül befolyásolja a munkavállalási és az ingázási hajlandóságot. Vizsgálni kell, kit terhelnek az utazás költségei. (FMM 2005)

A Foglalkoztatáspolitikai Kollégium első ülésére csak hosszas előkészítés után és csak 2005 márciusában került sor, így a tárcák számára kidolgozott szempontrendszer hatásairól nem állnak rendelkezésünkre információk.

A TIZEDIK IRÁNYELVBEN MEGFOGALMAZOTT PRIORITÁSOK ÉRVÉNYESÜLÉSE

A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI ÉS MUNKAÜGYI MINISZTERIUM KOMPETENCIÁJÁBA TARTOZÓ TERÜLETEKEN

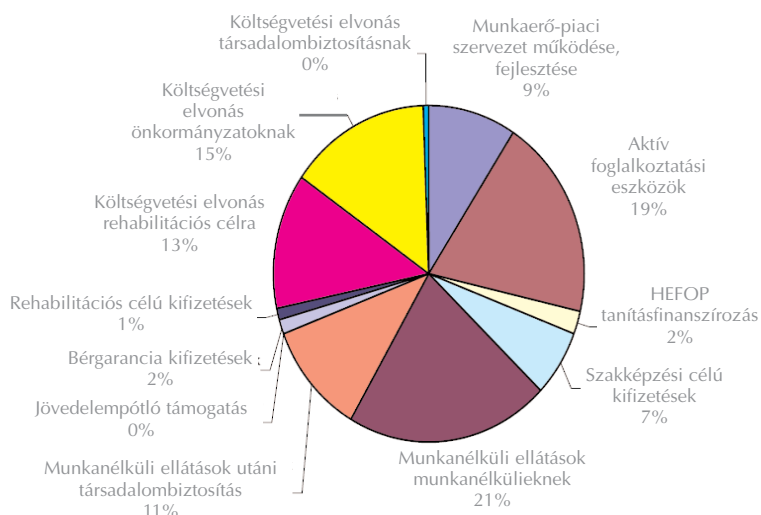
2003 végén megkezdődött a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv készítése. Novemberben a munkaügyi miniszter előterjesztést készített a kormány számára a foglalkoztatást segítő és a képzettséget javító intézkedésekre. (2003b) Ezt követően a pénzügyminiszter kérésére az FMM cselekvési programot készített a „magasabb szintű foglalkoztatásért”. (FMM 2004) Az előterjesztésnek a foglalkoztatás térségi különbségeivel foglalkozó fejezete megállapította, hogy: „a gazdasági fejlettség és a munkaerő-kereslet eltéréseit a területi kiegyenlítést szolgáló támogatások alig képesek korrigálni.” A tárca három olyan területet jelölt meg, ahol saját eszközeivel jelentős mértékben befolyásolni tudja a területi folyamatokat: a foglalkoztatás támogatása, az ezt szolgáló pénzeszközök koncentrálása, összehangolt felhasználása; a napi ingázás feltételeinek javítása; az hátrányos helyzetű térségekben végrehajtott humántőke-fejlesztések.

A REGIONÁLIS KÜLÖNBBSÉGEK CSÖKKENTÉSÉT CÉLZÓ TÁMOGATÁSOK, PROGRAMOK FINANSZÍROZÁSA ÉS KOORDINÁLÁSA

A vizsgált időszakban az FMM hatáskörébe tartozó, a munkaerőpiac területi különbségeinek kiegyenlítését is célzó támogatásokat, a Munkaerő-piaci Alap (MPA) Foglalkoztatási Alaprésze (FA) finanszírozta. A foglalkoztatási törvény előírása szerint az MPA felhasználásáról a kormány, a munkavállalók és a munkáltatók képviselőiből álló testület: a Munkaerő-piaci Alap Irányító Testülete (MAT) dönt.

20.2. ÁBRA

A MUNKAERŐ-PIACI ALAPBÓL FINANSZÍROZOTT ESZKÖZÖK ÉS KIFIZETÉSEK 2004-BEN



Forrás: FMM Alapkezelő Igazgatóság.

A 20.2. ábrából látható, hogy 2004-ben a foglalkoztatáspolitikai eszközök finanszírozására szolgáló alaprészek aránya az MPA-n belül mindössze 19 százalék volt. Ez részben annak a következménye, hogy az MPA-n belül megnövekedett a más tárcákhoz átcsoportosított, nem közvetlenül a foglalkoztatáspolitikai eszközök finanszírozására felhasznált összegek aránya. Megítélésünk szerint ez a folyamat ellentétben áll az MPA eredeti céljaival, rontja a munkaügyi kormányzat és a MAT ellenőrzési, koordinációs hatékonyságát a foglalkoztatáspolitikai eszközök felett és lehetetlenné teszi, hogy a társadalmi partnerek megfelelő ellenőrzést gyakoroljanak az alap felhasználása felett. 1999 és 2004 között a MPA költségvetési befizetéseinek aránya 6,5 százalékról 30 százalékra növekedett.

A regionális különbségek csökkentése érdekében a különböző alaprészek megyék közötti felosztásánál a döntéshozók figyelembe veszik a megyék munkaerő-piaci helyzetét is. A felosztott alaprészekben belül legnagyobb súlya a Foglalkoztatási Alaprésznek van. 2004-ben a Foglalkoztatási Alaprész aránya a megyékhez kerülő munkaerő-piaci alaprészek 87 százaléka volt. A vizsgált időszakban a MAT a Foglalkoztatási Alaprészt rendkívül bonyolult, szinte áttekinthetetlen folyamat során osztotta fel a megyék között. A felosztási folyamat során a Foglalkoztatási Alapot egy Központi és egy Decentralizált alaprészre bontották. A Központi alaprészből országos és egy vagy több megyére kiterjedő megyei programokat finanszíroztak. A Központi alaprész egy részének esetleges területi allokálásáról, illetve központi foglalkoztatáspolitikai programokról a MAT döntött.

A Foglalkoztatási Alap Központi alaprészére természetesen több okból is szükség van. Egyrészt lehetőséget ad arra, hogy az adott év során kezelni lehessen egy-egy megyében előre nem látható problémákat, másrészt vannak olyan programok, amelyeket célszerű országos szinten meghirdetni és működtetni. Megítélésünk szerint azonban ezek számát a lehető legkisebb szintre kell szorítani. Az adatok azt mutatják, hogy a vizsgált időszakban a Decentralizált Alaprész aránya 90,4 százalékról 77,8 százalékra csökkent, míg a megyei decentralizált kereteket 96,5 százalékban kihasználták, a központi programok támogatási keretei közel húsz százalékban kihasználatlanok maradnak. A Decentralizált alaprészt a megyék között egy úgynevezett allokációs képlet alapján osztják fel, figyelembe véve a regisztrált munkanélküliek, a regisztrált pályakezdők, az aktív eszközökben részt vevők, a folyamatos munkanélküliek számát, és az úgynevezett kereseti index mutatót. A MAT előző 2001-évi határozata alapján a 2003. évi felosztásnál a fentieken kívül még figyelembe vették az előző év megyei decentralizált keretének felhasználását jelző mutatót. A 2004. évi felosztásnál a módszert tovább „finomították”. Elkülönítettek egy 5 milliárd forintos alapot, amihez a megyék év közben pályázatok útján juthattak hozzá. A decentralizált keret felosztásánál további úgynevezett korrekciós mutatókat vezettek be (aktivitási arány és kistérségi munkanélküliségi helyzet korrekciós tényező¹²⁰).

20.1. TÁBLÁZAT
A FOGLALKOZTATÁSI ALAPRÉSZ KÖZPONTI, DECENTRALIZÁLT ÉS FELNŐTTKÉPZÉSI CÉLÚ
KERETEINEK KIHASZNÁLÁSA 2004-BEN

Megnevezés	Módosított előirányzat, illetve keret millió Ft	A módosított előirányzat, illetve keret teljesítése millió Ft	Kiadások a módosított előirányzat, illetve keretek százalékában %
Központi keret összesen	10 343,4	8 340,5	80,6
Decentralizált keret	35 781,1*	34 534,5	96,5
Felnőttképzési célú keret	5 163,2	1 535,8	29,7
Foglalkoztatási és képzési támogatások összesen	51 287,7	44 410,8	86,6

* A decentralizált keret összege tartalmazza a réteprogramokra elkülönített keret maradványösszegét, 87,2 millió Ft-ot is.

Forrás: FMM Alapkezelő Igazgatóság.

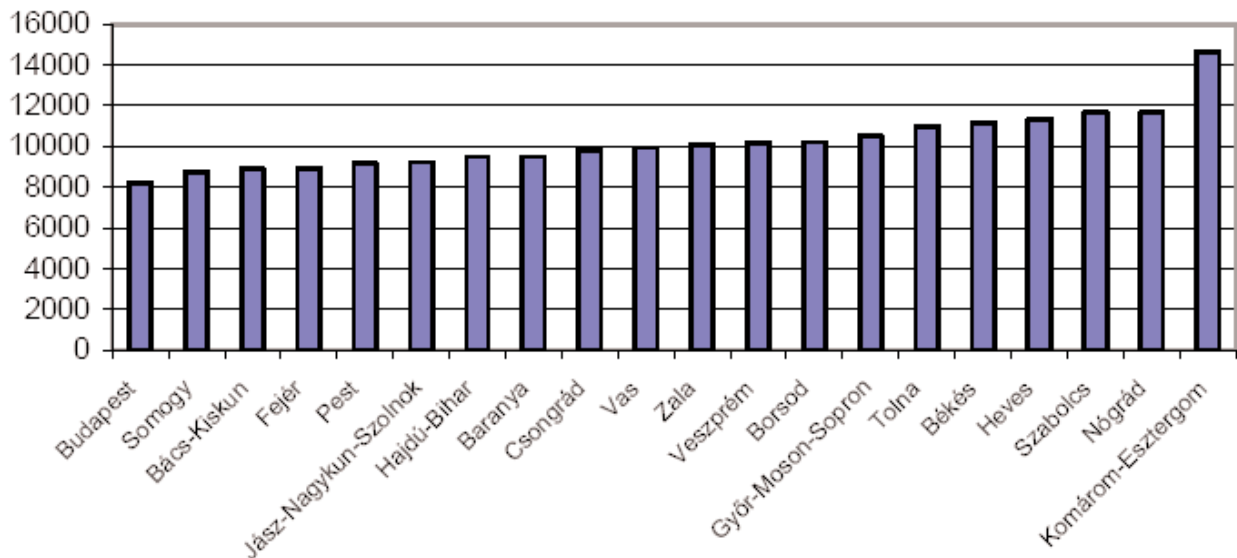
A felosztás során a megyék számára elkülönített összegeket további összegekkel egészítették ki. Így 1999 óta a foglalkoztatási szempontból leginkább hátrányos helyzetű megyék decentralizált alapjait további úgynevezett területi kiegyenlítésre szánt kerettel emelték meg. Az átcsoportosítás forrása az FA

¹²⁰ Kistérségi munkaerő-piaci helyzet korrekciós tényező: a megyében megfigyelt kistérségi munkanélküliségi ráták egyharmadába tartozó legrosszabb mutatók súlyozott átlaga.

központi alaprésze volt. 2003 óta a MAT további összegeket különít el az FA Központi alaprászén belül munkahely-teremtési pályázatok finanszírozására. Erre a célra 2003-ban 725 millió forintot különítettek el az FA központi részén. Az összeg felhasználásáról a hat – társadalmi, gazdasági szempontból legkedvezőtlenebb helyzetű – megye (Bács-K. Borsod-A-Z., Nógrád, Somogy, Szabolcs-Sz-B., Jász-N-Sz.) területfejlesztési tanácsa dönthetett. 2004-ben 44,4 milliárd forint volt a Foglalkoztatási Alap nagysága. Ennek az összegnek különböző módokon 85,4 százalékát osztották fel a megyék között. A megyei decentralizált keretek a megyék között felosztott összeg 91 százalékát tették ki.

A 20.3. ábra az egy regisztrált munkanélküli emberre jutó FA nagyságát mutatja a megyékben. Az adatok alapján semmiképpen nem mondható el, hogy az FA források a leghátrányosabb helyzetű megyékbe koncentrálódnak. Megítélésünk szerint az FA decentralizálásának folyamata valójában nem volt alkalmas arra, hogy a döntéshozók érvényesítsék a területi különbségek csökkentésére vonatkozó prioritásokat. A bonyolult allokációs képlet és az azt kiegészítő korrekciók áttekinthetetlen rendszere tompította ugyan a pénzek differenciált elosztásához kapcsolódó konfliktusokat, de nem volt alkalmas arra, hogy koncentrálja az erőforrásokat és jelentős mértékben javítsa a leghátrányosabb térségek pozícióját.

20.3. ÁBRA
AZ EGY REGISZTRÁLT MUNKANÉLKÜLIRE EŐ FOGLALKOZTATÁSI ALAPRÉSZ NAGYSÁGA
A MEGYÉKBEN



Forrás: FMM Alapkezelő Igazgatóság.

A foglalkoztatási törvény előírásai szerint Megyei Munkaügyi Tanácsok feladata, hogy döntsenek az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök alkalmazásáról, az azokat finanszírozó megyei decentralizált FA-alaprész felhasználásáról. A Függelék F2. táblázatból látható, hogy az egyes eszközökre fordított összegek arányában jelentős eltérések vannak az egyes megyék között.

Így például a különböző megyékben a közhasznú foglalkoztatásra felhasznált keret 11% és 40% között, a képzésre felhasznált keret 5% és 33% között, a bértámogatásra felhasznált keret 8% és 28% között mozgott 2004-ben. Nem talákoztunk olyan elemzéssel, amely indokolta, magyarázta volna ezeket az eltéréseket. A 20.2. táblázat mutatja, hogy igen jelentősek az eltérések a megyék között az egyes programok fajlagos költségeiben. Ezek okairól valamint a költségek és a hatékonyság kapcsolataról nem készültek elemzések, így a fajlagos költségek megyék közötti eltéréseiből valójában nem következtethetünk semmire. Nem ismeretes, hogy a megyei munkaügyi tanácsok döntéseit befolyásolják-e, és ha igen, milyen módon a kormányzat által követett területfejlesztési célok és prioritások. A vizsgált időszakban nem születtek olyan elemzések, amelyek értékelték volna a Központi FA-alaprész felhasználását, a megyei decentralizált alapok felhasználását, és amelyek érdemben befolyásolták volna a az FA-alaprészek felosztására és felhasználására vonatkozó döntéseket.

20.2. TÁBLÁZAT
AKTÍV FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI PROGRAMOK FAJLAGOS KÖLTSÉGEI 2003-BAN
(1000 FT/FŐ)

	Ajánlott képzés	Elfogadott képzés	Közhasznú foglalkoztatás	Bér- támogatás	Önfoglal- koztatóvá válás	Munka- tapasztalat- szerzés
Budapest	181,0	208,4	58,8	60,0	887,7	63,5
Pest	222,9	219,9	38,0	52,0		58,0
Győr-Moson-Sopron	190,0	108,5	39,4	37,5	1622,0	38,9
Vas	167,6	83,2	41,8	56,2	1240,0	60,4
Zala	157,2	54,3	41,2	42,1	1863,8	61,2
Baranya	139,2	94,4	47,7	41,7	2117,7	50,0
Somogy	177,0	90,2	47,1	46,9	2090,0	54,8
Tolna	209,5	107,4	54,7	42,1	1810,0	50,9
Fejér		154,9	50,3	49,3	2198,3	53,9
Komárom-Esztergom	159,2	137,2	61,3	42,2	2326,8	70,1
Veszprém	140,1	76,4	48,0	45,9	883,8	37,2
Borsod-Abaúj-Zemplén	219,2	111,3	49,0	56,7	1945,4	58,8
Heves	186,4	129,5	51,1	43,8	1573,6	35,5
Nógrád	142,6	95,7	47,9	49,0	1798,3	80,5
Bács-Kiskun	159,0	166,6	60,8	52,4	2438,6	52,3
Békés	160,0	60,0	45,1	44,0	820,1	52,0
Csongrád	145,7	57,6	51,6	55,8	1833,1	61,2
Hajdú-Bihar	121,0	43,5	43,6	45,6	1450,0	49,2
Jász-Nagykun-Szolnok	234,8	118,1	55,9	45,4	2283,1	40,1
Szabolcs-Szatmár	241,7	57,8	43,9	44,8	2039,9	53,7
Országos átlag	167,7	108,7	48,9	47,7	1661,1	54,1
Minimum	121,0	43,5	38,0	37,5	820,1	35,5
Maximum	241,7	219,9	61,3	60,0	2438,6	80,5
Max/min	2,0	5,1	1,6	1,6	3,0	2,3

Forrás: FMM.

Az aktív eszközök monitoringvizsgálatainak eredményei

A megyei munkaügyi tanácsok döntése alapján a megyei decentralizált alapok közel kétharmadát három foglalkoztatáspolitikai eszközre: képzési programokra, tartósan munkanélküli emberek bér-támogatási programjára és közmunkaprogramok finanszírozására költötték. A Foglalkoztatási Hivatal 1996 óta félévente követéses vizsgálatokkal értékeli ezeknek az aktív munkaerő-piaci eszközöknek a hatékonyságát. 2000 májusától a megyei munkaügyi központok számára kötelező az adatszolgáltatás egy egységes monitoringvizsgálatot támogató számítógépes program segítségével. Ez lehetővé teszi a programok résztvevőinek vizsgálatát nemek, iskolai végzettség és életkor szerint kirendeltségi és megyei szinten egyaránt. A hivatal által félévente készített elemzés megyei bontásban is közli a követéses vizsgálatok eredményeit. Mivel nincs mód az összetételhatások kiszűrésére, ezek a vizsgálatok valójában nem alkalmasak arra, hogy értékeljék a különböző eszközök hatékonyságában meglévő regionális különbségeket és érdemben befolyásolják a megyei munkaügyi tanácsoknak a megyei decentralizált alapok felosztására, a különböző aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök alkalmazására vonatkozó döntéseit. A megyei decentralizált keretek 2003. évi felosztásánál a minisztérium szakemberei mérlegelték az aktív eszköz monitoring mutatók felhasználását, de ezt végül az alapadatok megbízhatatlansága miatt elvetették.¹²¹

¹²¹ „A 2003. évi modell kialakításánál több, a területi munkaerő-piaci helyzetet, illetve a munkaügyi központok közös működtetésére irányuló tevékenységét jellemző mutató alkalmazhatóságát vizsgáltuk meg (például foglalkoztatási ráta, aktív eszközök monitoring mutatói). Az új mutatószámokhoz kapcsolódó szükséges alapadatok bizonytalansága azonban megkérdőjelezte ezek felhasználhatóságát a modellszámításhoz.” (FMM 2002) 2003-ban az MTA és az FMM közötti kutatási együttműködés keretében beindult egy, az aktív eszközök hatékonyságvizsgálatára vonatkozó kutatási program. A kutatás előkészítő szakasza befejeződött, de folytatásáról tavaly nem született döntés.

Galasi—Nagy (2005) a képzési programokban és a tartós munkanélküliek bértámogatása programban részt vevők foglalkoztatási esélyeit vizsgálja többváltozós statisztikai módszerek segítségével. Az elemzést a 2002. és a 2003. évben befejezett programokból kilépettekből vett mintán végezték el. A foglalkoztatási esélyek becslése során többek között vizsgálták a kistérségi munkanélküliségi ráták és a megyék hatásait. Az eredmények azt mutatták, hogy a vizsgált programokban nem tudták kiküszöbölni a magas munkanélküliségű kistérségekben és a hátrányos helyzetű térségekben jelentkező negatív hatásokat. Mind a képzési programokban részt vevők, mind a tartós munkanélküliek bértámogatási programjában részt vevők esetében a rosszabb munkaerő-piaci helyzet (a magasabb kistérségi munkanélküliségi ráta) mellett az egyének elhelyezkedési, állásban maradási esélye is romlik. A képzési programokból kilépők esetében a megyehatásokat tekintve Budapest a legrosszabb teljesítményt nyújtja; a legmagasabb elhelyezkedési arányokat Békés és Vas megyében, a legalacsonyabbakat Borsod, Fejér és Szabolcs megye esetében találták. A bértámogatási programokban részt vevőknél a kutatók a megye változóira minden egyes megyére negatív értéket kaptak. Ez azt jelentette, hogy a vonatkoztatási csoportot alkotó Budapestet relatíve magas továbbfoglalkoztatási arány jellemezte. Budapest „teljesítményétől” nem különbözött Bács-Kiskun, Békés, Fejér, Pest, Somogy, Vas, Veszprém megyéé. A budapestihez képest legalacsonyabb foglalkoztatási esélyeket Csongrád, Jász-Nagykun-Szolnok és Zala megyében figyelhették meg.

A humántőke fejlesztése a hátrányos helyzetű térségekben

A foglalkoztatás térségi különbségei jelentős részben a képzetlen munkaerő területi eloszlásához kapcsolódnak. A legsúlyosabb probléma, hogy a hátrányos helyzetű térségekben, különösképpen a falvakban élők már az óvodai, az általános iskolai oktatásban sem jutnak hozzá megfelelő színvonalú, a családi, a szociális hátrányokat kiegyensúlyozni képes oktatáshoz. Kertesi—Varga (2004) rámutat arra, hogy Magyarországon folyamatosan újratermelődik egy alacsony iskolai végzettségű csoport, amelynek nincs esélye arra, hogy elsajátítsa a munkavállaláshoz szükséges ismereteket és készségeket.

A FMM által a Gazdasági Kabinet számára 2004 márciusában készített Cselekvési Program megállapította, hogy a területi különbségek a „munkaerőpiacon hasznosítható (nyelvismeret, vállalkozói készségek, számítástechnika) és még inkább a nehezen mérhető, a munkakultúrában, a beállítódásban mutatkozó (leginkább a folyamatos ipari, szolgáltatási tevékenységben megszerezhető és fenntartható) képzettségekben, ismeretekben fokozódtak”. (FMM 2004) A cselekvési program által javasolt megoldás nem könnyen értelmezhető: „El kell készíteni az iskolarendszerű szakképző és felnőttképző – állami – intézmények összefoglaló hálózati rajzát, tevékenységtérképét, és – a Humánerőforrás-fejlesztési Operatív program nyújtotta lehetőségek felhasználásával és összehangolásával stratégiát, ütemtervet kell kidolgozni a tevékenység, intézmények, módszertani feltételek integrálására.”

Őszintén szólva a felvázolt teendők kevésnek tűnnek ahhoz képest, hogy a humántőke-fejlesztés egyike a foglalkoztatáspolitikai három legfontosabb prioritásának. Megítélésünk szerint a hátrányos helyzetű térségekben a humántőke fejlesztésének legfontosabb terepe az alapfokú oktatás. El kell érni, hogy az általános iskolák megfelelő ismeretekkel rendelkező oktatókkal és tárgyi feltételekkel rendelkezzenek ahhoz, hogy ellensúlyozni tudják a családi, a szociális hátrányokat. Az alapfokú oktatás reformja nélkül nincs esély arra, hogy megszűnjön a hátrányos helyzetű térségekben élő, a munkaerőpiacról tartósan kirekesztett népesség újratermelődése. Nem kétséges, hogy ez a feladat messze túlnő a tárca kompetenciáján és csak hosszú távon, a kormányzati pénzeszközök jelentős átcsoportosításával oldható meg.

A mobilitási támogatások jelentősége

A különböző kormányzati anyagok a regionális különbségek kiegyenlítésében kiemelt szerepet tulajdonítanak a munkaerő migrációjának. Ehhez képest a mobilitási támogatások elenyésző súlyt képviselnek az egyes megyék által alkalmazott aktív eszközök között akár a ráfordításokat, akár az érintett létszámot tekintjük. A Függelék F2. táblázatából látható, hogy a mobilitási támogatások a FA mindössze 0,1–1,5 százalékát tették ki a 2000–2004 közötti években. 2004-ben helyközi utazási támogatást 4211 fő, csoportos személyszállítási támogatást 1287 fő, lakhatási hozzájárulást az egész országban összesen 19 fő kapott. A kormányzat láthatólag nem tudta érvényesíteni a területi mobilitás támogatásának prioritását az aktív eszközök felhasználásában. Nem találkoztunk olyan elemzéssel, amely ennek okait feltárta volna.

Komplex munkaerő-piaci programok hatékonysága

A kilencvenes évek során nyilvánvalóvá vált, hogy vannak olyan hátrányos helyzetű csoportok, amelyek tartós foglalkoztatása nem oldható meg egy-egy aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz felhasználásával. A foglalkoztatási törvény 2000. II. 1-jétől érvényes módosítása tette lehetővé munkaerő-piaci komplex programok meghirdetését. Kétségtelen, hogy éppen a hátrányos helyzetű térségekben van leginkább szükség a többszörösen hátrányos helyzetű csoportok átfogó, komplex támogatására. A programok keretében a munkaerő-piaci szolgáltatások és a foglalkoztatást elősegítő támogatások egyidejűleg és egymásra épülve adhatók. A munkaerő-piaci programokra fordított összeg 2004-ben már meghaladta a decentralizált alaprész tíz százalékát. A komplex munkaerő-piaci programokra fordított összegek aránya az egyes megyékben 0,1 és 27,1 százalék között mozgott. A munkaerő-piaci programok hatékonyságáról az FMM megbízásából 2003-ban készített értékelés¹²² többek között a következőket állapította meg:

- Az elkövetkező időszakban várhatóan előtérbe kell kerülniük azoknak a programoknak, amelyek a hátrányos helyzetű térségekben jobban tudják szolgálni a résztvevők tartós elhelyezkedését. Ezért a programok céljai között nagyobb szerepet kell kapni az új foglalkoztatási lehetőségek feltárásának, a munkahely-teremtés támogatásának.
- Meg kell teremteni annak a feltételeit, hogy a létrejött munkahelyeken nagyobb arányban alkalmazzanak a munkaerő-piaci programokban részt vett munkanélküli embereket.
- A megvalósult programok értékelése, tapasztalatai alapján szükségesnek látszik a monitoring és az értékelési módszerek egységes elveinek kidolgozása. A programokkal foglalkozó megyei szakembereket be kell vonni az előkészítésbe, majd fel kell készülni az egységes alkalmazásra is.
- A programok tapasztalatai új, megoldandó szabályozási kérdéseket is felvetnek. Meg kell vizsgálni annak a lehetőségét, hogy eszközkombinációk támogatása helyett a projekt támogatás lehetősége teremtsen meg, megfelelő szabályozással.
- A teljes programidőre vonatkozó kötelezettségvállalás jogszabályi kereteit meg kell teremteni az áthúzódó kötelezettségvállalásnál tapasztalható jelenlegi problémák elkerülése érdekében.
- Az ESZA programok monitorozásához és értékeléséhez tanulmányozni, majd alkalmazni kell az EU részletes előírásait, és célszerű lesz ezeket a tisztán hazai forrásokból megvalósuló programok esetében is alkalmazni. Az értékeléseket – és esetenként a monitorozást is – mindinkább külső, elfogulatlan szakértőkre, ezzel foglalkozó profi vállalkozásokra kell bízni. (KTI 2003)

A Foglalkoztatási Hivatal által készített felmérés szerint (FH 2005) 2004-ben a MAT határozata alapján 1,5 milliárd forintot különítettek el a Foglalkoztatási Alaprész megyei decentralizált keretéből munkaerő-piaci programok finanszírozására. A munkaügyi központok összesen 6 milliárd forint támogatásra nyújtottak be pályázatot. Az elbírálásnál prioritást élveznek azok a programok, amelyek célcsoportját diplomás pályakezdő munkanélküli emberek, roma munkanélküli személyek, legalább 12 hónapja munkanélküliek, szakképesítéssel nem rendelkező munkanélküliek, 45 éves vagy idősebb munkanélküliek alkotják. A szakértők és a MAT javaslata alapján végül 17 munkaügyi központ 30 pályázatát fogadták el, összesen 1 498 746 E Ft, 2004 végéig felhasználható támogatási összeggel. 2005 februárjában a Foglalkoztatási Hivatal elemzést készített az első év tapasztalatairól. Az adatok szerint a programok döntő többsége a munkaerő-piaci szolgáltatások, a képzés, a közhasznú foglalkoztatás, illetve a munkaerő-piaci szolgáltatások, a képzés, a bértámogatás, a munkatapasztalat-szerzés támogatása, illetve a járulékok átvállalása programelem kombinációját tartalmazza.

A munkaerő-piaci programok eddigi eredményei azt mutatják, hogy a különböző támogatási elemek kombinálásával a megyei munkaügyi központok lehetőséget kaptak arra, hogy a helyi sajátosságokhoz alkalmazkodva többszörösen hátrányos helyzetű munkaerő-piaci csoportok számára valós, a munkaerőpiacra való visszakerülés esélyét nyújtó támogatást adjanak. Ugyanakkor az adatok arra utalnak, hogy a döntéshozóknak alaposan mérlegelniük kell ennek az eszköznek a további alkalmazását és továbbfejlesztését. A programok rendkívül költségesek, az egy támogatottra jutó költség rendkívül nagy eltérést mutat a megyék illetve a programok között. A 2004 évben megvalósult prog-

¹²² Az értékelés az MTA—FMM együttműködés keretében folyó A foglalkoztatáspolitikai eszközök hatékonyságának értékelése című program keretében készült. A kutatási programnak csupán az első előkészítő szakasza zárult le, folytatásáról még nem született döntés.

ramokban az egy főre jutó támogatás átlaga 278 000 forint. A minimális összeg 91 000, a maximális összeg 963 000 Ft/fő volt. Igen magas volt a megíúsult programok aránya, a megítélt támogatási összegből a fel nem használt összegek aránya megközelítette a keretek egyharmadát.

A munkanélküliség területi különbségeinek kezelése a szociális ellátórendszerben

2000. május elsejével megszűnt a munkanélküli emberek jövedelempótló támogatása és változtak a munkanélküli személyek rendszeres szociális segélyezésére vonatkozó egyes rendelkezések. Önkormányzati hatáskörbe került a munkanélküli-járadékra vagy a munkanélküliek jövedelempótló támogatására való jogosultságukat kimerítő, illetőleg a munkaügyi központ helyi kirendeltségével legalább egy évig együttműködő és jövedelmi-vagyoni helyzetük alapján erre rászoruló munkanélküliek rendszeres szociális segélyezése. Önkormányzati kötelezettség továbbá, hogy a rendszeres szociális segélyt kérelmezőknek – a már korábban is létező közhasznú, illetőleg közmunkaprogramok vagy a törvénymódosítás során létrehozott új foglalkoztatási forma: a közcélú foglalkoztatás keretében – legalább harminc napra közfoglalkoztatást szervezenek. Köz célú foglalkoztatási kiadásaik fedezésére a Munkaerő-piaci Alapból jelentős költségvetési forrást csoportosítottak át az önkormányzatoknak.

A Munkaerő-piaci Alap Irányító Testülete megbízásából végzett, Az aktív korú nem foglalkoztatottak rendszeres szociális segélyezésének és a köz célú foglalkoztatás bevezetésének tapasztalatai című kutatás az első év tapasztalatai alapján arra a következtetésre jutott, hogy az új rendszer sokkal inkább növelte, semmint csökkentette a területi különbségeket. A rendszeres szociális segélyezés és a köz célú foglalkoztatás e kirívó egyenlőtlenségei mögött a települések roppant eltérő adottságai állnak. A kis-települések döntő többségében nincs a köz célú foglalkoztatás szervezésére szolgáló önkormányzati részleg, s csak a legnagyobb településeken léteznek a többségükben egészségi, mentális, családi problémákkal megterhelt tartósan munkanélküli emberek speciális támogatására alkalmas családsegítő szolgálatok, civil szervezetek, oktatási intézmények. (Fazekas 2001)

Kertesi (2005) rámutat arra, hogy a közmunkaprogramoknak a települési önkormányzatok szintjén való szervezése darabokra tördeli szét a helyi munkaerőpiacokat. A munkaerő-kereslet és -kínálat értelmes egységei az ingázási távolságokon belüli helyi munkaerőpiacok volnának, a pénzösszegek önkormányzatokhoz való telepítése mégis elejét veheti annak, hogy a munkakínálat (a „közfoglalkoztatott” ember) és a munkaerő-kereslet (az erre a célra rendelkezésre álló forrás) egymásra találjon, ha történetesen a források és a potenciális támogatottak települések szerinti eloszlása eltér egymástól. Ugyanakkor a segélyezési és a támogatási politika önkormányzati szintű gyakorlata lehetővé tette, hogy az önkormányzatok kivonhassák egyéb (más jogcímenen meglevő) forrásaikat a jóléti rendszerből. A helyi kezelésű jóléti foglalkoztatásra szánt összegek úgy beépültek mára az önkormányzatok költségvetésébe, hogy az önkormányzatok bújtatott szubvencionálásának tekinthetők. Az önkormányzati hatáskörbe helyezett foglalkoztatáspolitikai kiszolgáltatottá teszi a támogatottakat, és tág teret engedett a helyi önkényeskedésnek. A támogatásban részesülők kiszolgáltatottsága annál nagyobb, minél alacsonyabb iskolai végzettségű valaki, illetve minél rosszabb a helyi foglalkoztatási helyzet. Sajnos az elmúlt években nem készültek olyan elemzések, amelyek értékelték volna az önkormányzatok által működtetett foglalkoztatáspolitikai eszközöket. Feltárták volna, hogy ez a rendszer mennyiben képes javítani a munkaerőpiacról tartósan kikerülő emberek foglalkoztatási esélyeit, és milyen lehetőségei vannak a kistérségi szintű együttműködési formák alkalmazásának.

Hivatkozások

Bartus, T. (2003): Ingázás. In: Fazekas K. (Szerk.) Munkaerő-piaci tükrő 2003. MTA Közgazdaságtudományi Intézet. 2003. Budapest.

Cseres—Gergely Zs. (2003): The effects of Economic Incentives on Residential Mobility and migration, 1990–1999. Economic and Society.

Fazekas, K. (2001): Az aktív korú állástalanok rendszeres szociális segélyezésének és köz célú foglalkoztatásának önkormányzati tapasztalatai. In: Fazekas K. (szerk.) Munkaerő-piaci Tükrő – 2001. Közgazdaságtudományi Kutatóközpont. Budapest.

- Fazekas, K. (2003): Regionális különbségek a munkaerőpiacon. In: Magyarországi munkaerőpiac 2003. (Szerk.: Laky T.) Foglalkoztatási Hivatal – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest.
- Fazekas, K. (2003b): A hazai és külföldi tulajdonú vállalatok területi koncentrációja Magyarországon. In: Fazekas K. (Szerk.) Munkaerő-piaci tükör 2003. MTA Közgazdaságtudományi Intézet. 2003. Budapest.
- Frey, M. (2004): Mi következik a Wim Kok-jelentésből a foglalkoztatáspolitikára? Kézirat. Budapest, 2004. április.
- Galasi, P.—Nagy, Gy. (2005): Az aktív programokban résztvevők állásba lépési esélyei. Foglalkoztatási Hivatal, Budapest. (kézirat).
- Kézdi, G.—Horváth, H. —Hudomiet, P. (2004): Munkaerő-piaci folyamatok, 2000–2003. In: Kolosi T.—Tóth, I.Gy.—Vukovich, Gy. (szerk.) Társadalmi Riport 2004. TÁRKI, Budapest.
- Kertesi G.—Köllő, J. (1998): Regionális munkanélküliség és bérek az átmenet éveiben. Közgazdasági Szemle. 6. sz.
- Kertesi, G.—Köllő, J. (2004): A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei Közgazdasági Szemle, LI. évf., 2004. április (293–324. o.).
- Kertesi, G.—Varga, J. (2005): Foglalkoztatás és iskolázottság Magyarországon. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek BWP. 2005/1 Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
- Kertesi, G.—Kézdi, G. (2004): Általános iskolai szegregáció – okok és következmények. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek. BWP. 2004/7 Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
- Kertesi Gábor (1997): A gazdasági ösztönzők hatása a munkaerő földrajzi mobilitására 1990– 1994 között. Esély.
- Kertesi Gábor [2000]: Ingázás a falusi Magyarországon. Egy megoldatlan probléma. Közgazdasági Szemle 47: 775–798.
- Kertesi Gábor (2005): Roma foglalkoztatás az ezredfordulón. A rendszerváltás maradandó sokkja. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek. BWP 2005/4. Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
- Köllő János [1997]: A napi ingázás feltételei és a helyi munkanélküliség Magyarországon: számítások és számpéldák. Esély, 2. szám.
- Köllő János [2002]: Az ingázási költségek szerepe a regionális munkanélküliségi különbség fenntartásában. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, BWP 2002/2.
- Köllő, J. (2000): Regionális kereseti és bérköltség- különbségek. In: Fazekas, K. (szerk) Munkaerő-piaci Tükör 2000. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont. Budapest.
- Köllő, J. (2003): Regionális kereseti és bérköltség különbségek. In: Fazekas K. (szerk.) Munkaerő-piaci Tükör 2003. MTA Közgazdaságtudományi Intézet. Budapest.

FELHASZNÁLT HIVATALOS FORRÁSOK

- COUNCIL (2003): COUNCIL DECISION of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States. (2003/578/EC).
- FMM (2001): Közös foglalkoztatáspolitikai értékelés. Magyarország. 2001. november 16. Foglalkoztatáspolitikai és Munkügyi Minisztérium, Budapest.

- FMM (2002): Követő jelentés a Közös Foglalkoztatáspolitikai Értékelés végrehajtásáról. Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, Budapest.
- FMM (2002b): Az MPA 2003. évi foglalkoztatási alaprésze decentralizált keretének allokálása. Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium. (munkaanyag)
- FMM (2003) Second Progress Report of the Joint Assessment of Employment Policy on implementing the medium-term priorities of Hungarian employment policy between May 2002 and April 2003. Ministry of Employment and Labour. Budapest. 30 April 2003.
- FMM (2003b): Előterjesztés. A munkaerő-piaci helyzet várható alakulása. Javaslat a foglalkoztatást elősegítő és a munkaerő képzettségét javító intézkedésekre. Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium. Budapest. December.
- FMM (2004): Cselekvési program a magasabb foglalkoztatásért. Előterjesztés a Gazdasági Kabinet részére. Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium. 2004. március. (munkaanyag)
- FMM (2004b): Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv. Magyarország. Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium. Budapest.
- FMM (2005): Szempontrendser a foglalkoztatás bővítését szolgáló politikák kialakításához. Tervezet a Foglalkoztatáspolitikai Kollégium részére. Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium. 2005. január.
- FMM (2005b): Előterjesztés a Munkaerő-piaci Alap Irányító Testülete részére. Tájékoztató az MPA 2004. évi foglalkoztatási 12/2004. (II. 4.) MAT-határozatok alapján elkülönített 1,5 milliárd forintból a megyei/fővárosi munkaügyi központok által végzett programok tapasztalatairól. Budapest, 2005. február.
- KOK (2003): A Wim Kok-jelentés ország-specifikus ajánlásai Magyarország számára.
- KTI (2004): Kutatási jelentés „A foglalkoztatáspolitikai eszközök hatékonyságának értékelése c. MTA – FMM kutatási program első szakaszában elvégzett munkáról. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
- MTRFH (2004) Adatlapok a Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervhez illeszkedő ágazati programokról a 2004–2006 közötti időszakban. Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal, Budapest.
- NFT (2003): Tájékoztató az Országgyűlés Területfejlesztési Bizottsága részére a társadalmi-gazdasági szempontból legkedvezőtlenebb helyzetű megyék 2000–2002. évi többlettámogatásáról. Nemzeti Területfejlesztési Hivatal, 2003. október.
- VÁTI (2004) Az ágazati szakpolitikák és a területfejlesztési politika összefüggésének értékelése. VÁTI Területfejlesztési Igazgatóság Elemző És Értékelő Iroda, Budapest, 2004.
- VÁTI (2004b): Beszámoló az Országos Területfejlesztési Tanács részére a 2003. évi decentralizált TFC, TTFC, TEKI, CÉDE támogatások döntéseiről. 2004. október. VÁTI Kht. Területfejlesztési Igazgatóság Elemző Értékelő Iroda.

F1. TÁBLÁZAT

AZ EGYES AKTÍV FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI ESZKÖZÖK RÉSZESEDÉSE A MEGYEI DECENTRALIZÁLT FOGLALKOZTATÁSI ALAPBÓL 2004-BEN

Megyék	Közhasznú foglalkoztatás	Képzés	Bértámogatás	Pályakezdő munkanélküliek támogatása	Munkaerő-piaci programok	Összesen	Munkahely	Megőrzés	Járulékok átvállalása	Vállalkozóvá válás támogatása	Önfoglalkoztatóvá válás	Mobilitási támogatás	Munkaerő-piaci szolgáltatások	Csoportos lét- számléépítés támogatása	Összesen
	1	2	3	4	5	1-5	6	7	8	9	10	11	12	13	1-10
Budapest	35	32,4	16,3	2,3	6,2	92,2	3,3	0	1,6	1	0	1,2	0	0	100
Baranya	25,2	20,7	21	10,1	12,4	89,4	5,5	0,9	0,1	0,9	1,4	0,9	0,1	0,1	100
Bács-Kiskun	23,7	18,6	17,7	19,5	8,5	88	4,6	0	4,2	1,1	0,7	0,1	0,9	0	100
Békés	29,1	20,5	11,8	13,8	16,3	91,5	5,8	0,1	0,2	1	0,4	0	0,9	0	100
Borsod-Abaúj-Zemplén	36,6	12,9	13,2	19,9	7,1	89,7	4	2,4	1,9	1	0,7	0	0,2	0	100
Csongrád	23,5	12,8	27,9	17,8	3	85	9,4	0	2,8	1,1	1,1	0	0,3	0	100
Fejér	29	27,1	23,6	9,7	0,1	89,5	3,6	0,8	2,8	1,2	1,5	0	0,4	0	100
Győr-Moson-Sopron	22,2	32,3	12,9	7,3	9,6	84,3	4,3	0,3	1,1	3,4	0,3	5,4	0,2	0	100
Hajdú-Bihar	19,9	31,1	10,4	17,4	10,7	89,5	5,5	0,8	0,7	1,2	0,5	0,2	1,1	0	100
Heves	28,8	20,3	20,5	11,2	2,8	83,6	4,9	6	2,6	1,2	1,4	0		0	100
Jász-Nagykun-Szolnok	27,4	25,3	11,9	14,7	10,2	89,5	2,4	2,9	1,9	1,2	0,6	0,1	1,1	0	100
Komárom-Esztergom	26,3	22	13,1	22,5	12,4	96,3	0,7	0	0,8	1,4	0,3	0	0,2	0	100
Nógrád	15,7	5,4	10,9	25,3	27,1	84,4	8,4	2,5	2,4	0,6	0,8	0,5	0,3	0	100
Pest	31,2	33,1	9,1	6,7	14,6	94,7	3,1	0,1	0	1,5	0,1	0	0	0	100
Somogy	33,8	19	12,5	9,8	11,5	86,6	5,4	2,4	3,2	1,1	0,3	0	0,7	0,1	100
Szabolcs-Szatmár-Bereg	32,4	19,1	9,3	18,5	15,3	94,6	0,8	3,2	0	0,5	0,4	0,2	0,1	0	100
Tolna	20	15,9	16,3	20,7	15,1	88	2,2	2,3	2,3	2,1	0,4	1,6	0,5	0,1	100
Vas	10,6	26,6	7,6	12,1	11,7	68,6	13,7	5,8	2,3	4,9	0,5	3,9	0	0	100
Veszprém	39,7	19,3	22	5,6	0,2	86,8	4,2	2,3	3,9	1,8	0,3		0,2	0	100
Zala	21,3	30,4	10,9	7,3	3,7	73,6	15	4,8	3	2,1	0,4	0,6	0	0	100
Országos átlag	28,2	21,1	14,4	14,9	10,2	88,8	4,7	1,8	1,7	1,2	0,6	0,5	0,4	0	100
Minimum	10,6	5,4	7,6	2,3	0,1	68,6	0,7	0	0	0,5	0	0	0	0	
Maximum	39,7	33,1	27,9	25,3	27,1	96,3	15	6	4,2	4,9	1,5	5,4	1,1	0,1	

Forrás: FMM MPA Alapkezelő igazgatóság

F2. TÁBLÁZAT
A MUNKAERŐ-PIACI ALAP FELOSZTÁSA A MEGYÉK KÖZÖTT 2004-BEN

Megyék	Foglalkoztatási alaprész				Egyéb alaprészek				
	Központi keret	Decentralizált keret	Felnőtt- képzési célú keret	Összesen	Bérgarancia alaprész	Rehabilitációs alaprész	Nonprofit szektorbeli munkavállalás támogatása	Összesen	Decentralizált keret aránya a Foglalkoztatási alaprész százalékában
Budapest	133 189,4	01 656 868,3	1 097,2	1 791 154,9	563 280,3	112 790,7	57 449,5	2 524 675,4	40,9
Baranya	127 601,1	1 688 170,0		1 815 771,1	95 113,8	119 920,0	6 581,6	2 037 386,5	89,1
Bács-Kiskun	155 737,0	1 822 000,6	367,5	1 978 105,1	366 862,9	98 658,9	8 749,4	2 452 376,3	80,7
Békés	107 916,5	1 903 402,2	705,6	2 012 024,3	143 187,0	98 097,7	8 939,5	2 262 248,5	88,9
Borsod-Abaúj-Zemplén	587 912,7	4 909 879,4		5 497 792,1	673 995,9	110 584,0	1 793,5	6 284 165,5	87,5
Csongrád	73 715,7	1 563 856,1	423,4	1 637 995,2	248 287,4	81 027,6	6 551,6	1 973 861,8	83,0
Fejér	77 661,7	1 197 370,7	225,0	1 275 257,4	111 806,9	76 133,3	3 584,4	1 466 782,0	86,9
Győr-Moson-Sopron	159 226,3	815 509,1		974 735,4	41 962,2	67 260,8	6 196,0	1 090 154,4	89,4
Hajdú-Bihar	63 515,8	2 677 469,2	240,0	2 741 225,0	341 118,9	99 107,7	1 936,3	3 183 387,9	86,1
Heves	136 173,4	1 430 792,7	90,0	1 567 056,1	84 793,3	77 285,0	5 072,3	1 734 206,7	90,4
Jász-Nagykun-Szolnok	99 938,8	1 634 847,9	2 429,4	1 737 216,1	143 948,0	100 350,0	13 220,8	1 994 734,9	87,1
Komárom-Esztergom	196 994,5	1 038 053,7		1 235 048,2	125 246,1	99 672,0	7 204,8	1 467 171,1	84,2
Nógrád	190 259,9	1 396 725,2		1 586 985,1	56 569,0	80 495,0	2 521,6	1 726 570,7	91,9
Pest	191 057,7	1 470 761,2	2 205,0	1 664 023,9	44 524,0	101 024,2	16 532,1	1 826 104,2	91,1
Somogy	126 633,6	1 504 660,9	375,0	1 631 669,5	108 386,9	86 207,3	12 126,2	1 838 389,9	88,8
Szabolcs-Szatmár-Bereg	622 585,3	3 818 968,6		4 441 553,9	174 857,7	214 168,2	2 830,2	4 833 410,0	91,9
Tolna	61 301,6	1 251 420,9		1 312 722,5	86 035,1	89 000,5	2 233,1	1 489 991,2	88,1
Vas	40 183,9	708 894,6	7 660,6	756 739,1	150 109,8	82 366,6	3 447,5	992 663,0	76,2
Veszprém	154 733,2	112 340,9		1 267 074,1	31 340,4	28 010,8	2 338,4	1 328 763,7	95,4
Zala	73 383,0	932 535,7	500,0	1 006 418,7	72 264,0	114 468,6	10 596,9	1 203 748,2	83,6
Összesen	3 379 721,1	34 534 527,9	16 318,7	37 930 567,7	3 663 689,6	1 936 628,9	179 905,7	43 710 791,9	86,8

FOGYATÉKOSSÁGTUDOMÁNYI TANULMÁNYOK

DISABILITY STUDIES

- I. Fogyatékoságtudományi fogalomtár (Első kiadás)
- II. Támogatott foglalkoztatás. Munkafüzet (Első kiadás)
- III. A fogyatékoság definíciói Európában (Második kiadás)
- IV. Gerard Quinn—Theresia Degener: Human Rights and Disability (the UN context) 2nd Edition
- V. Az intellektuális fogyatékosággal élő emberek helyzete Magyarországon (Tanulmánykötet) Első kiadás
- VI. A súlyos és halmozott fogyatékosággal élő emberek helyzete Magyarországon (Tanulmánykötet – első rész) Első kiadás
- VII. A súlyos és halmozott fogyatékosággal élő emberek helyzete Magyarországon (Tanulmánykötet – második rész) Első kiadás
- VIII. A háttérismeretek és a szemléletformálás szövegei (Szociológiai-szociálpolitikai gyűjtemény) Első kiadás
- IX. A fogyatékosággal élő személyek jogai (A legfontosabb nemzetközi egyezmények) Első kiadás
- X. Supported Employment – a Customer Driven Approach. 1st Edition
- XI. A foglalkozási rehabilitáció Magyarországon: a szabályozás múltja, jelene, jövője (Első kiadás)
- XII. Állami támogatások és célszervezetek: az ezredforduló rendszerének tanulságai (Első kiadás)
- XIII. A Motiváció Alapítvány módszertani kézikönyve
- XIV. A támogatott foglalkoztatási szolgáltatás (Gyakorlati ismeretek tára)
- XV. ENSZ: A kirekesztéstől az egyenlőségig (Kézikönyv parlamenti képviselők számára) Első kiadás
- XVI. Fogyatékoság és munkaerőpiac (Tanulmánygyűjtemény) Első kiadás
- XVII. Disability: Good Practices (Hungary) 1st Edition
- XVIII. 4M: Fogyatékos és megváltozott munkaképességű emberek munkaerő-piaci esélyeinek növelése (Kézikönyv)
- XIX. A magyarországi foglalkoztatáspolitikai az Európai Unió kontextusában
- XX. A funkcióképesség és a fogyatékoság nemzetközi osztályozása