

MTA Közgazdaságtudományi Intézet

1112 Budapest, Budaörsi út 45.

A magyar foglalkoztatáspolitikai átfogó értékelése
az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában,
az elmúlt öt év tapasztalatai alapján

Összegzés és javaslatok

2005. augusztus 15.

A kutatást az FMM megbízásából az MTA Közgazdaságtudományi Intézete által szervezett kutatócsoport végezte.

A kutatást vezette:

Köllő János (MTA KTI)

Az összegző tanulmányt készítette:

Gábor R. István (Corvinus)

A résztanulmányokat írták:

Laky Teréz † (FH)

Bódis Lajos (Corvinus)

Cseres-Gergely Zsombor (CEU)

Fazekas Károly (MTA KTI)

Galasi Péter (Corvinus)

Gács János (MTA KTI)

Kertesi Gábor (MTA KTI)

Köllő János (MTA KTI)

Kőhegyi Kálmán (GKM)

Lackó Mária (MTA KTI)

Nagy Gyula (Corvinus)

Németh Nándor (MTA KTI)

Scharle Ágota (PM)

Teledgy Álmos (MTA KTI)

Varga Júlia (Corvinus)

A magyar foglalkoztatáspolitikai átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában, az elmúlt öt év tapasztalatai alapján

Összegzés és javaslatok

Előszó

Kutatási beszámolóinkban a magyar foglalkoztatáspolitikai elmúlt öt évének átfogó értékelésére vállalkozunk. Előre kell bocsátanunk, hogy ennek feltételei csak részben adóttak. Az intézkedések folyamatos ellenőrzésének intézményi keretei – ha történt is előrelépés (mint például az aktív foglalkoztatáspolitikai programok értékelése terén) – még nem alakultak ki, s a munkaerő-piaci elemzéssel és hatásvizsgálatokkal foglalkozó kutatócsoportok kapacitása nem tette lehetővé még a legfontosabb reformok hatásának *folyamatos* felmérését sem.

Szerencsére a vizsgált időszak legfontosabb intézkedéseiről, a 2000. évi segélyszigorításról valamint a minimálbéremelésről, részben kormányzati kezdeményezésre, szakszerű hatásvizsgálatok készültek, és számos további területen folytak tényfeltáró vizsgálatok – így az oktatás és munkaerőpiac, a munkavállalási korú inaktivitás, a munkanélküli segélyezés, a nemek közötti egyenlőség, a romák helyzete, a fogyatékosok foglalkoztatásának problémái vagy a rejtett gazdaság témájában –, amelyekre az értékelésben támaszkodhatunk. Maradtak azonban olyan területek, ahol az intézkedések hatásának felméréséhez nem állnak rendelkezésre elemzési eredmények, esetenként még nyers adatok sem. E problémák tárgyalása óhatatlanul tartalmaz spekulatív elemeket, és nagyobb mértékben támaszkodik elméleti megfontolásokra vagy más országok tapasztalataira. A foglalkoztatáspolitikai értékelés szerves részének tartjuk, hogy rámutassunk a megfelelő adatok, illetve a folyamatos hatáselemzés hiányára.

Beszámolóink I. részében az uniós gazdaságpolitikai és foglalkoztatási irányelvek egymáshoz és a nemzeti akcióprogramokhoz való viszonyáról s a foglalkoztatáspolitikai hazai intézményi kereteiről adunk értékelést.

A II. részben a hazai foglalkoztatáspolitikának azokra a stratégiai prioritásaira mutatunk rá, amelyek megítélésünk szerint foglalkoztatási helyzetünk sajátosságaiból következnek, a III. részben pedig a vizsgált időszak szakpolitikai programjait és intézkedéseit értékeljük. Tekintettel arra, hogy a foglalkoztatási helyzetünk sajátosságaiból fakadó stratégiai prioritások és az uniós tagságunkból fakadó teendők nyilvánvalóan összefüggenek egymással, a II. és III. rész között természetesen adódnak átfedések.

Az értékelést lezáró IV. részben kiemeljük azokat a következtetéseket és javaslatokat, amelyeket vizsgálatunk eredményei alapján legfontosabbnak látunk.

Az értékelés alapjául szolgáló kutatási eredményekről részletesen a munka keretében készült háttér tanulmányok tájékoztatnak, amelyeket beszámolóink Melléklete tartalmaz.

I. Uniós irányelvek, nemzeti programok, hazai intézményi feltételek

Ebben a részben az uniós gazdaságpolitikai és foglalkoztatási irányelvek egymáshoz és a nemzeti akcióprogramokhoz való viszonyáról s a foglalkoztatáspolitikai hazai intézményi kereteiről adunk értékelő áttekintést.

Uniós foglalkoztatási stratégia és iránymutatások

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia 1997. évi megindítása óta az Unió tagországi foglalkoztatáspolitikájakat egyebek között uniós impulzusok és koordinációs kezdeményezések alapján alakítják.

Az e stratégia keretében szintén 1997-ben kidolgozott, majd 2003-ban újrafogalmazott Foglalkoztatási Irányelvek a gazdaság olyan intézményi jellemzőire – az adóterhek nagysága és a munkahelyek védelme, a munkaerő képzettsége és mobilitása, aktív munkaerő-piaci politikák stb. – mutattak rá, amelyek egyensúlyi foglalkoztatási és munkanélküliségi kihatásai az újabb kutatásokban is kulcsjelentőségűnek bizonyultak. Ugyanakkor két lényeges szempontról nem vettek tudomást.

Egyrészt, miközben sok fajta munkaerő-piaci reform végrehajtásához mutattak irányt, feltűnően hallgattak a bérek alakításáról és a bérmege szabás (béralku) rendszeréről, amely pedig az egyensúlyi foglalkoztatásnak és munkanélküliségnek szintén fontos meghatározója. A béralakulás és bérmege szabási rendszer tabuként kezelése annál különösebb, mivel ugyanakkor számoltak olyan egyéb munkaerőköltségek-tételek csökkentésének lehetséges munkaerő-keresleti, illetőleg -kínálati hatásával, mint a nem bér jellegű munkaerőköltségek vagy a béreket terhelő adók és járulékok. Másrészt, elmulasztották felhívni a figyelmet a javasolt különféle reformok költségvetési vonzatainak számbavételére.

Az uniós irányelvek koherenciaproblémái

Az uniós foglalkoztatási irányelvek mind a bérmege szabási rendszer foglalkoztatási, mind a javasolt reformok költségvetési kihatásainak figyelembe vételét az Átfogó Gazdaságpolitikai Irányelvekre hagyták. A makrogazdasági megfontolásokat tartalmazó gazdaságpolitikai irányelvek és a foglalkoztatási irányelvek ebben is megmutatkozó szemléleti eltérése szülte koherenciaproblémák összehangolási-egységesítési törekvéseket hívtak életre. Az ez irányú erőfeszítések megnyilvánulásaként 2005 tavaszán – a lisszaboni folyamat újraindításának keretében – a foglalkoztatási irányelvek ismételt átdolgozására került sor.

Az uniós iránymutatások koherenciaproblémái szempontjából említést érdemel az eredetileg 2000-ben elindított lisszaboni folyamat, amely egyszerre egészítette ki ambiciózus

foglalkoztatási célokkal az Unió foglalkoztatási stratégiáját, és ugyanakkor az európai térség versenyképességének (tehát termelékenységének) rendkívül gyors növelését is megcélozta. E két célt egyidejűleg nyilvánvalóan csak egymás rovására lehet megvalósítani.

Unió útmutatások és nemzeti akcióprogramok

A különböző területekre vonatkozó uniós stratégiák, akcióprogramok, ütemtervek és irányvonalak jelzett konzisztenciaproblémái miatt, amelyeket a legutóbbi időkben megvalósított áramvonalasításuk sem küszöbölhetett ki teljesen, az egyes tagországoknak nem ajánlatos akciótervekben az uniós kezdeményezések mechanikus követésére törekedniük. Különösen indokolt ez a figyelmeztetés az újonnan csatlakozott tagországok esetében, amelyek csatlakozási tárgyalásaik megindulásától 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 szolgálai 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 középtávú 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 ún. konvergenciaprogramnak – és első nemzeti foglalkoztatási akcióprogramjának előirányzatai nincsenek teljes összhangban egymással. A foglalkoztatási akcióterv előirányzatai valamivel derülátóbbak a konvergenciaprogram megfelelő előirányzatainál, aminek egyik valószínű oka, hogy nem vetnek számot a közhivatali-közszolgáltatási szféra (kormányzati és önkormányzati apparátus, oktatási-szakképzési és egészségügyi ellátórendszerek) működésének racionalizálására a konvergenciaprogram keretében előirányzott reformok várható foglalkoztatási következményeivel.

Kormányzat

Az európai foglalkoztatási stratégia helyzetértékelése és az uniós foglalkoztatási irányelvek útmutatása szerint a tagországok kormányainak a foglalkoztatás egész feltételrendszerére kiterjedő olyan akciótervek kidolgozására és megvalósítására kell törekedniük, amelyek célja, hogy polgáraiknak módjuk legyen kereső foglalkozás eredményeként gondoskodniuk önmagukról és családjukról, egészségük védelméről és idős korukról, hozzájárulva egyúttal a magas szintű tudáson alapuló, versenyképes gazdaság működéséhez. Foglalkoztatási akciótervünk kidolgozásának és végrehajtásának tapasztalatai szerint nálunk az elmúlt években több szempontból nem kedveztek a feltételek az e célokat tudatosan és következetesen szem előtt tartó, átfogó foglalkoztatáspolitikai stratégia kidolgozásához és megvalósításához.

Az akcióterv leszögezi ugyan, hogy a foglalkoztatáspolitikai stratégiát más szakpolitikákkal összehangoltan kell kialakítani, és megvalósításában is biztosítani kell az érintett tárcák közötti szoros együttműködést és koordinációt. Egyúttal felsorol úgyszólván minden minisztériumot és számos főhatóságot, mint amelyek az FMM által koordináltan közreműködtek az akcióterv elkészítésében, és felelősek lesznek a végrehajtásában. A valóságban azonban, noha minden felkért kormányzati szerv és hatóság hozzájárult a helyzet értékeléséhez és az ún. válaszlépések kialakításához, ez a hozzájárulás sokkal inkább adatközlést és véleményezést jelentett, semmint a feltételek és hatások együttes mérlegelésén alapuló, koherens program megalkotásában való kezdeményező közreműködést.

Korlátozott részvételük elsősorban annak következménye, hogy miután a rendszerváltás óta egymást váltó kormányzó pártok között alig néhány kérdésben jött létre konszenzus, a foglalkoztatáspolitikai alapvető kérdéseiben sem alakulhatott ki az érdemi együttgondolkodáshoz és összehangolt cselekvéshez szükséges szervezeti és személyi stabilitás és folytonosság.

Az 1994 óta egymással rivalizáló két nagy párt közül a FIDESZ volt kormányon, amikor a magyar foglalkoztatáspolitikai közös értékelésének egyeztetési és szövegezési folyamata megkezdődött és aláírására (2001 novemberében) sor került. A csatlakozáskor, majd a nemzeti akcióterv kidolgozásakor viszont már az MSZP volt kormányon, és a kormányváltással jelentősen megváltozott az államigazgatás szervezete, egyes tárcák funkciója és személyi állományuk összetétele. Eltekintve a kancellária döntés-előkészítésért viselt felelősségétől mint az előző kormánytól átvett újítástól, megismétlődött az, ami a rendszerváltás utáni kormányseréket általában jellemezte, hogy ti. az egymást váltó kormányok szinte semmit sem folytattak az elődjük által elkezdett programokból. Négyévenként át- és visszaszervezett minisztériumokkal, más koncepciókkal, saját embereikkel mindent előlről próbáltak kezdeni, szétzilálva ezzel az amúgy is korlátozott felelősségvállaláshoz szokott apparátusokat.

Az egyes tárcák – „fontosak” és „kevésbé fontosak” egyaránt – arra törekcsenek, hogy az illetékességi körükbe tartozó ügyeket lehetőleg a többiektől függetlenül intézzék, és előírt együttműködési kötelezettségüket lehetőleg formális tárcaegyeztetésekre redukálják. A döntés-előkészítés közös összehangolása helyett a „fő felelős” tárca elképzeléseit érvényesítő eljárás tudomásulvételét gyakran pragmatikus szempontok is igazolják, így az időhiány s a többi tárca illetékeseinek tájékoztatatlansága és járatlansága az adott ügyben stb. Egymást támogató intézkedésekre alapozott, átfogó és céltudatos foglalkoztatáspolitikának, amely a gazdaság strukturális változásainak s az elvonások és elosztások rendszereinek együttes áttekintését feltételezné, egyelőre csak mozaikdarabjai fedezhetők fel.

Társadalmi partnerek

Az elkészült akciótervet az FMM mint a készítéséért felelős tárca a nem kormányzati partnerek széles körével, így az Országos Érdekegyeztető Tanácsban részt vevő munkáltatói és munkavállalói szervezetek képviselőivel is igyekezett megvitatni. Jellemző módon azonban

a hozzászólók egyike sem állt elő az akciótervben szereplőtől lényegesen eltérő megoldási javaslattal, speciális munkáltatói vagy munkavállalói igénnyel. Ez azt a tapasztalatot támasztja alá, hogy a szociális partnerek Magyarországon, ha véleményük aktuális részkérdésekben eltér is a kormányétól és egymásétól, koncepcionális kérdésekben nemzetközi, elsősorban európai szintű szervezeteik álláspontjához igyekeznek igazodni – alighanem természetes következményeként a hazai érdekegyeztetési rendszer rövid múltjának és tisztázatlan jövőbeli helyzetének.

Tagságuk nagyarányú csökkenése miatt elvesztett befolyásukat a szakszervezetek szerte Európában leginkább fokozott politikai szerepvállalással, Magyarországon különösen a munkavállalók európai színvonalú (a magyar gazdaság termelékenységére közepette irreális) bérezésének sürgetésével s a Munka Törvénykönyve reformálásra érett előírásainak betartatására irányuló fellépéssel igyekeznek ellensúlyozni. Alkukjukat leginkább a közszférában, az állammal szemben képesek érvényesíteni. A munkára várók sokaságának esélyt adó formák, megoldások keresése mindeddig kívül maradt érdeklődésük körén, még leginkább a bejelentetlenül végzett munkák elleni fellépés szorgalmazásáig jutottak el. Hogy tevőleges hozzájárulásukkal készülhessen a jövőre nézve valamiféle foglalkoztatási paktum, ahhoz még saját maguknak kell a szerepüket tisztáznuk.

Kollektív érdekegyeztetés és munkajogi szabályozás

A munkajog mint a XX. század 30-as éveiben megszületett új jogág eredetileg a dolgozók tőkével szembeni védelmére szolgált. Noha idő közben a harcok szembenállást egyre inkább a közös érdekek keresésére összpontosító érdekegyeztetés váltotta fel, a legtöbb európai ország munkajoga ellenáll az új helyzethez való alkalmazkodásnak, aminek következtében egyre nyilvánvalóbban kettészakadnak a nemzeti munkaerőpiacok a munkajog aprólékos, a munkaviszony szinte minden elemére kiterjedő szabályaival védett hagyományos formákban dolgozókra és az e formákból kiszorulóakra. Miután pedig a munkajog védelme alatt álló hagyományos munkahely a munkáltató számára jellemzően drága munkahely, a munkajogi védettség komoly akadálya lehet a hagyományos munkaalkalmak bővülésének és a munkaerőpiac rugalmasabbá válásának.

A rendszerváltozás előtti magyar munkajogi szabályozás ráadásul több évtizeden át az állam mint fő tulajdonos és fő munkáltató meghatározó szerepe és a kollektív érdekegyeztetés kialakulatlansága közepette formálódott. Ezért várhatóan különösen nehezen igazodik hozzá a foglalkoztatási formák sokféleségének feltételeihez.

Nemzeti akcióterv és konvergenciaprogram

Igazodva az uniós foglalkoztatási irányelvekben deklarált stratégiai célokhoz és cselekvési irányokhoz, Magyarország nemzeti foglalkoztatási akcióterve a gazdasági aktivitási ráta és a foglalkoztatás jelentős növelését irányozza elő. 2010-ig a 15-64 éves korosztály aktivitási

rátájának a 2004. évi 60,6 százalékról 66,4 százalékra emelkedésével és évenként 1,1 és 1,7 százalék közötti foglalkoztatásbővüléssel számol. A 2004-re szóló akcióterv-előirányzatok ugyanakkor nem vagy csak részlegesen teljesültek. Az előirányzott fél százalékpontnyi növekedéssel szemben az aktivitási ráta 2004-ben nem növekedett, a foglalkoztatás pedig az előirányzott 1,23 százalék helyett csak 1 százalékkal bővült.

Az uniós irányelvekhez igazodó akcióterv illeszkedése Magyarország adottságaihoz némely vonatkozásokban kérdéses ugyan, fontos pozitívuma viszont, hogy nagyobb hangsúlyt helyez a gazdaságpolitika általános irányával és az oktatási-szakképzési és szociális szakpolitikákkal való összhangra, mint az az uniós foglalkoztatási irányelvek szemléletéből következnek. Szintén eltérően az uniós irányelvek szemléletétől, de a kifejezetten Magyarországnak szóló uniós ajánlásoknak megfelelően, a magyar akcióterv a bérek-keresetek alakítására irányuló politikára is meghatároz teendőket. Pozitívuma továbbá, hogy kritikus kérdéseiről kikérték és így végrehajtása során figyelembe vehetik a szociális partnerek véleményét, valamint hogy az előirányzott politikák költségeit mellékesen kezelő uniós iránymutatások szemléletével szemben igyekszik tételesen számszerűsíteni a szükséges intézkedések költségvetési forrásigényét.

II. Foglalkoztatási helyzet és foglalkoztatáspolitikai célok

Ebben a részben foglalkoztatási helyzetünk legfontosabb sajátosságait tekintjük át, hogy rámutathassunk foglalkoztatáspolitikánknak azokra a megítélésünk szerint legfontosabb stratégiai teendőire, amelyek nem függenek közvetlenül össze uniós tagságunkkal, és – mint látni fogjuk – nem feltétlenül vágnak minden tekintetben egybe az uniós célokból adódó teendőinkkel.

Foglalkoztatottság és munkanélküliség

A foglalkoztatáspolitikai stratégiai céljainak megítélése szempontjából a magyarországi foglalkoztatási helyzet egyik fő sajátossága, hogy a nemzetközi összehasonlító statisztikákban munkaképes korúnak tekintett népességen belül nálunk feltűnően nagy a nem foglalkoztatottak részaránya, de csak viszonylag kis részük jelenik meg a munkanélküliek állományában. Különösen a férfiak, illetőleg az alacsony iskolázottságúak körében feltűnő a nem foglalkoztatottak nagy arányához képest alacsony munkanélküliségi arány. A nem foglalkoztatott férfiak munkanélküliségi aránya nálunk csak fele akkora, mint amekkorára a nem foglalkoztatottak és a munkanélküliek aránya között az OECD-ben kialakult összefüggés érvényessége esetén számíthatnánk, s míg a diplomások és a középiskolát végzettek foglalkoztatási rátája nem vagy alig marad el az OECD megfelelő átlagaitól, az alacsony iskolázottságúaké kétszámjegyű százalékponttal alacsonyabb. Az általános iskolát vagy azt sem végzettek foglalkoztatási lemaradása olyan fokú, hogy – e népesség viszonylag alacsony részaránya ellenére is – ebből adódik Magyarország aggregált foglalkoztatási lemaradásának szinte teljes egésze.

Ennek az ellentmondásos foglalkoztatási helyzetnek elvileg két közvetlen oka lehet. Az egyik, hogy nemzetközi összehasonlításban viszonylag alacsony nálunk a munkaképes korú férfiak, illetőleg az alacsony iskolázottságú munkaképes korúak munkavállalási hajlandósága. A másik lehetséges közvetlen ok pedig, hogy a ténylegesen foglalkoztatottaknak és/vagy a munkát vállalni kívánó nem foglalkoztatottaknak nálunk nemzetközi összehasonlításban viszonylag nagy része minősül gazdaságilag inaktívnak: munkaerő-állományon kívülinek. Mindkét lehetséges ok ténylegesen is szerepet játszik a jelzett ellentmondásban.

A nemzetközileg szokásosnál alacsonyabb nyugdíjkorhatár és a korhatár elérése előtt nyugdíjazottak nagy száma például egyszerre csökkenti mind a foglalkoztatási, mind a munkanélküliségi rátát. Az előbbi rátát azáltal, hogy a nemzetközileg szokásosnál korábbi nyugdíjazások természetesen csökkentik a munkaerő-részvételi (gazdasági aktivitási) rátán – a foglalkoztatottak plusz munkanélküliek munkaképes korú népességen belüli arányán – mért munkavállalási hajlandóságot. A munkanélküliségi rátát pedig azáltal, hogy a nyugdíjazás sokak számára menekülés a munkanélküliségtől, különösen a tartós munkanélküliségtől. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy – amennyire az e célra rendelkezésre álló viszonylag kis számú megfigyelésből megállapítható – a korai nyugdíjba vonulás az ezredforduló táján már nem tapadt olyan szorosan a munkaerő-piaci esélyekhez, mint a rendszerváltást követő években.

Ugyancsak mind a foglalkoztatási, mind a munkanélküliségi rátát csökkentő hatású a reményvesztett állástalanok feltehetőleg nagy száma. Azoké, akik a munkaerő-kereslet rendszerváltozást követő drasztikus visszaesése és szakmai-foglalkozási-területi szerkezetének e visszaesést kísérő radikális átalakulása folytán tartósan kiszorultak a foglalkoztatásból, és miután feladták az elhelyezkedéssel való próbálkozást, gazdaságilag inaktívnak minősülnek. Ahogyan ez a generáció fokozatosan eléri a nyugdíjkorhatárt, a reményvesztettek száma automatikusan csökken.

Emellett jelentős lehet azoknak az elhelyezkedni kívánóknak is a száma, akik nem reményvesztettségéből, hanem éppen ellenkezőleg: azért nem keresnek aktívan állást, mert e nélkül is bízhatnak benne, hogy előbb-utóbb álláshoz jutnak. Erre következtethetünk a magyar munkaerőpiacnak abból a sajátosságából, hogy – a férfiak körében legalábbis – nem különbözik érdemben az aktívan állást keresők és a csupán dolgozni akarók elhelyezkedési valószínűsége. E sajátos inaktivitás különlegesen magas foka fokozatosan alakult ki: tíz év alatt a keresési intenzitás a felére csökkent, amit jól tükröz az álláskeresést támogató munkanélküli ellátások visszaszorulása a nem dolgozók megélhetésének biztosításában (a nőknél mindvégig, a férfiaknál 35 éves kor felett).

Végül, alacsony foglalkoztatási és munkanélküliségi rátánkban a munkaképes korú lakosság régebbi uniós tagországokbelinél nagyobb arányú nem regisztrált gazdasági aktivitása is szerepet játszhat. Elképzelhető ugyanis, hogy a nem regisztrált gazdaságban kizárólagos keresőtevékenységként végzett aktivitásokról a munkaerő-felmérésekben az érintetteknek csak egy része ad számot – és minősül ennél fogva gazdaságilag aktívnek –, s hogy szintén csak egy részük vallja magát munkanélkülinek.

Területi különbségek

Miközben alacsony munkanélküliségi rátával párosuló alacsony foglalkoztatási rátájával Magyarország nemzetközi összehasonlításban kilóg a sorból, e ráták térségek közötti kapcsolatát illetően Magyarország sem kivétel. Térségek közötti viszonylatban nálunk is negatív kapcsolat van foglalkoztatottság és munkanélküliség között: az alacsonyabb foglalkoztatási szint rendszerint magasabb munkanélküliségi rátával, a nagyobb foglalkoztatottság alacsonyabb munkanélküliségi aránnyal párosul.

Emellett a reményvesztett állástalanságra utaló tény, hogy az ország magasabb munkanélküliségi rátájú térségeiben nemcsak a foglalkoztatottság alacsonyabb, hanem – a munkaerő-részvételi rátán mérve – rendszerint a munkavállalási hajlandóság is. Ez azért is említésre méltó, mert értelemszerűen gyengíti a foglalkoztatási és munkanélküliségi ráták imént hangsúlyozott negatív térségek közötti kapcsolatát.

Ugyancsak a nemzetközi tapasztalatokkal egybevágoan érvényesül nálunk is az ún. bérgörbejelenség: a térségi munkanélküliségi ráták és a térségi bérszintek negatív kapcsolata. Minél rosszabb valamely térség helyzete a munkanélküliség tekintetében, általában annál rosszabb a bérszint tekintetében is, ami legkézenfekvőbbben a magasabb munkanélküliségű térségekben munkavállalók gyengébb munkaerő-piaci alkuerejére vezethető vissza.

A régebbi uniós tagországokhoz képest sajátosság ugyanakkor e területi különbségek szélsőséges mértéke és tartóssága, amely részben az alacsony munkaerő-mobilitási ráták következménye. Emellett a tőke földrajzi mobilitása ellen hatott, hogy az utóbbi években jelentősen csökkentek a munkaerő-költségek termelékenységbeli eltérésekkel korrigált területi különbségei.

A foglalkoztatásnövelés dilemmái

A vázolt körülmények között Magyarországon megítélésünk szerint nem az alacsony foglalkoztatási ráta az igazán égető gond. Hanem e ráta térbeli és társadalmi csoportok közötti szélsőséges és tartós különbségei, amelyek – az elmondottakon túl – például az aktív kereső tag nélküli gyermekes háztartások nagy számában s egyenlőtlen térbeli és társadalmi-demográfiai csoportok közötti eloszlásában nyilvánulnak meg. Figyelemre méltó ebből a szempontból az az említett tény, hogy Magyarország alacsony gazdasági aktivitási és foglalkoztatási rátájában csaknem teljes egészében a legalacsonyabb iskolázottságúak (nyolc osztályt vagy kevesebbet végzettek) nemzetközileg kirívóan alacsony foglalkoztatási aránya, illetőleg e réteg állástalanságainak ugyancsak kirívóan alacsony álláskeresési aktivitása tükröződik.

És megfordítva: a foglalkoztatási ráta növekedése az elkövetkező években Magyarországon nem önmagában sürgető. Hanem annyiban, amennyiben ezek a különbségek a foglalkoztatottság növekedésével mérséklődhetnek. Ti. ha a bővülő foglalkoztatottság nem jár

együtt a szóban forgó különbségek mérséklődésével, akkor nemhogy automatikusan csökkenne, de még növekedhet is az e különbségekből – így a kereső/eltartott arány eltéréseiből – fakadó társadalmi egyenlőtlenségek mérséklésének közforrásigénye. Emellett magának a foglalkoztatottság növekedésének hátulütőivel is számolnunk kell.

Számolnunk kell, először is, azzal, hogy a bérek munkahelyi ösztönző és munkaerő-elosztó szerepe – amely a magántőkés piacgazdaság egyik pillére – legeredményesebben az egykeresős családmódel viszonyai között érvényesülhet. A keresőarány növekedése ehhez képest egyszerre növeli a gazdaságilag kívánatos – az ösztönző és allokációs funkció ellátásához szükséges – s ugyanakkor csökkenti a társadalmilag lehetséges bérkülönbségeket. A gazdaságilag kívánatos bérkülönbségeket azáltal növeli, hogy gyengíti a kapcsolatot az egyes keresők bére és háztartásuk egy főre jutó jövedelme között. (Olyan többtagú családban, amely csak egyetlen kereső tagja révén jut jövedelemhez, az egy főre jutó jövedelem egyenes arányban függ a család kereső tagjának bérétől, míg ahol több kereső van, ott egy-egy kereső tag bérétől csak ennél kisebb arányban.) Ennek következtében a többkeresős családmódel elterjedésével ugyanakkora viszonylagos bérkülönbségek kisebb ösztönző erőt tudnak kifejteni. A társadalmilag lehetséges bérkülönbségeket pedig a keresőarány növekedése azáltal csökkenti, hogy magasabb kereső/eltartott arány esetén az átlagos bérszínvonalhoz képest természetesen magasabb a háztartások egy-egy tagjára jutó átlagos jövedelem, amely pedig a minimális bérek egyik meghatározója.

Számolnunk kell, másodszor, a gazdaságilag fejlettebb uniós tagországokhoz való foglalkoztatási és bérfelzárkózás közötti ellentmondással.

Az ellentmondás gyökere, hogy – amint ezt hagyományos növekedésifüggvény-számítások és hosszú idősoros nemzetközi adatok keresztmetszeti összehasonlító elemzései is mutatják – foglalkoztatásbővülés és termelékenység-növekedés között mind rövid, mind hosszú távon átváltási összefüggés áll fenn, még ha az uniós iránymutatások ennek ellenkezőjét sugallják is. Márpedig hosszabb távon a reálbérszínvonal alakulását elsősorban a termelékenység alakulása határozza meg. Következésképpen a gazdasági növekedésnek minél kisebb része származik a foglalkoztatás bővüléséből és minél nagyobb része a termelékenység javulásából, annál gyorsabb lehet a bérfelzárkózás. És megfordítva: minél lassabban zárkózunk fel a bérekben, annál könnyebb lehet felzárkózunk a foglalkoztatásban. Ti. az előállított termék mennyiségében kifejezve annál olcsóbb és ezáltal annál keresettebb lehet ugyanolyan minőségű magyar munkaerő. Lassúbb bérfelzárkózás esetén ugyanakkor nagyobb lehet (de tömegessé várhatóan úgy sem válik) a munkaerő-elvándorlás.

Harmadszor, a foglalkoztatottság bővülésével járó gazdasági növekedés részben csak látszólagos. A foglalkoztatottság bővülése ugyanis rendszerint azzal jár, hogy korábban a háztartási szektorban végzett, nem regisztrált tevékenységek regisztrált, piaci vagy közösségi szektorbeli tevékenységekké válnak. Következésképpen akár növekszik ettől, akár nem, növekvőnek mutatkozik a gazdaság összkibocsátása.

A foglalkoztatás kívánatos alakulásáról gondolkodva, választanunk kell tehát, melyik ujjunkat harapjuk meg inkább. Magyarán, szembe kell állítanunk egymással a foglalkoztatás

bővülésétől várható előnyöket és hátrányokat, illetőleg szembe kell állítanunk ezeket az előnyöket és hátrányokat a gyorsabb bérfelzárkózástól várható előnyökkel és hátrányokkal. E hosszabb távra szóló megfontolások mellett természetesen mérlegelni kell az esetleges foglalkoztatásbővítő célzatú lépések rövidebb távú makrogazdasági kihatásait is.

Munkát terhelő adók és vállalkozásindítási költségek

Szakmai körökben is közkeletű vélekedés szerint a magyarországi alacsony és évek óta lényegében stagnáló foglalkoztatás munkaerő-keresleti oldalról – vagy ha úgy tetszik: a munkahelykínálat oldaláról – jórészt a vállalkozásindítás magas költségeivel, illetőleg a munkát terhelő magas adókkal és járulékokkal függ össze. Eszerint, miközben a gyenge – bár viszonylag következetesen érvényesített – munkahelyvédelmi jogszabályok kevésbé akadályozzák a munkahelymegszűnést, eközben a vállalkozásindítás magas költségei, illetőleg a munkát terhelő magas adók és járulékok fékezik a munkahelyteremtést. A munkát terhelő adók csökkentését kiemelt célként kezeli a Nemzeti Fejlesztési Terv is.

Ami a vállalkozásindítás költségeit illeti, objektív mutatókon (a szükséges eljárások száma, időigénye és költségei, valamint a minimális jegyzett tőke) alapuló kutatói értékelésekben Magyarország – elsősorban a vállalkozásindítás magas pénzköltsége miatt – valóban a volt szocialista országok egyik sereghajtója. Szubjektív értékelés szerint viszont – amikor nemzetközi vállalkozási tapasztalattal rendelkező üzletemberek maguk súlyozzák a különféle költségtényezőket – a nemzetközi élmezőnyben helyezkedünk el, az uniós átlagnál jobb, az Egyesült Államokéhoz közeli eredménnyel. A vállalkozásindítás teljes termelékenység-növekedéshez való hozzájárulásának számszerűsítésére irányuló legújabb kutatások adatai egyik szélsőséges besorolást sem látszanak megerősíteni: a Magyarországra kapott eredmény közel esik az amerikai, a német és a francia értékhez.

A munkát terhelő adók és járulékok tekintetében sem egyértelmű Magyarország helyzete a nemzetközi mezőnyben. A nettó bérek teljes adóterhelése (járulékok, szja, áfa) alapján valóban az OECD-országok legnagyobb adóterhelésű egyharmadában helyezkedünk el. Egyrészt, kérdéses azonban, vajon az áfát mint minden fogyasztó által megfizetendő adót jogosult-e specifikusan a munka adóterhelésének részeként számításba venni. Másrészt, a munkaerő-alkalmazás költségére gyakorolt hatás szempontjából nem a nettó bérek adóterhének van igazából jelentősége, hanem a munkavállalók nem pénzbeli munkahelyi járandóságait is tartalmazó bruttó munkajövedelmek (munkaköltségek) adóterhének. Márpedig a bruttó munkaerőköltség nem pénzbeli járandóságokat figyelembe vevő, az áfát nem tartalmazó adóterhelési rátája Magyarországon 2003-ban 30,3 százalék volt egykeresős, kétgyerekes család esetében – csak kb. három és fél százalékponttal magasabb az OECD átlagnál, és alacsonyabb egy sor uniós tagország hasonló módon számított adóterhelési rátájánál.

Munkaerő-piaci esélykülönbségek és munkaerő-mobilitás

Szemben a foglalkoztatási kontra bérfelzárkózás dilemmájával, az előzőekben vázolt körülményekből gazdaságilag és társadalmilag is egyértelműen kívánatos célként adódik a térségek és társadalmi csoportok közötti tartós munkaerő-piaci esélykülönbségek mérséklése. E tekintetben legfontosabb stratégiai teendőként – az uniós iránymutatásokkal összhangban – a dolgozók mobilitásának elősegítése jelölhető meg.

A földrajzi mobilitás két fő formája érdemel különös figyelmet. Egyik a napi ingázás, amelynek lehetséges hatósugarát és hozzáférhetőségét leginkább a távolsági tömegközlekedés fejlettsége (hálózatsűrűség, menetidő stb.) és igénybevételének költsége határozza meg. Másik a lakóhely-változtatás, amelynek intenzitása annál nagyobb lehet, minél elterjedtebb és megszokottabb lakáshasználati jogcím a lakásbérlés, szemben a saját tulajdonú ingatlanban lakással. A foglalkozási mobilitás lehetséges mértékének elsődleges meghatározója a lakosság iskolázottságának alakulása: minél iskolázottabbak a dolgozók, annál könnyebb lehet foglalkozást váltaniuk. A munkahelyi mobilitás lehetséges intenzitása pedig főként azon az – egymást kölcsönösen feltételező – két körülményen múlik, hogy az egyes foglalkozásokban mennyire egységes a gyakorlásukhoz szükséges szaktudásigény, és hogy mennyire igazodik ehhez hozzá a szakképző intézmények által nyújtott szaktudás.

A mobilitás szempontjából leglényegesebbnek vélt körülmények e felsorolásszerű áttekintéséből nem csak az érzékelhető, hogy elsősorban milyen irányú lépéseken múlik a dolgozók mobilitási készségének növekedése. Hanem az is kiviláglik belőle, hogy a dolgozók mobilitásának elősegítése, bár döntő jelentőségű, de nem máról holnapra látványos eredménnyel kecsegtető csodaszer. Különösen a foglalkoztatási és munkanélküliségi ráták térségközi tartós eltérései és a diszkriminációs eredetű munkaerő-piaci esélykülönbségek esetében nyilvánvaló, hogy a kiegyenlítődésként hosszabb távon sem lehet kizárólagos mechanizmusa a munkaerő mobilitása.

A dolgozók mobilitásának elősegítése mellett ugyanakkor egy további, makrogazdasági érv is szól. Nevezetesen: az, hogy a – részint tartós munkanélküliségben megnyilvánuló, részint reményvesztett állástalanságként rejtve maradó – szerkezeti munkanélküliséget csökkentő hatásának eredményeképpen mérséklődhet a bennfentes (foglalkoztatott) dolgozók erős alkupozíciójából fakadó bérinflációs nyomás, csökkentve az esetleges foglalkoztatásbővítési célzatú, munkaerőkereslet-élénkítő intézkedések inflációs kockázatát. Ennek jelentőségét növeli, hogy egyelőre, úgy tűnik, nem kellően tisztázódott, hogy az elkövetkező években Magyarországon pontosan miben állhat s hogyan érhető el a munkaerőpiac EU által szintén stratégiai célként szorgalmazott rugalmasabbá tétele, amely elvileg ugyancsak a bennfentes dolgozók munkaerő-piaci alkuerejének csökkenését eredményezhetné.

III. Foglalkoztatáspolitikai célok és szakpolitikák

Ebben a részben a háttér tanulmányokban tárgyalt kutatási eredmények alapján értékeljük a vizsgált időszak szakpolitikai programjait és intézkedéseit. Az értékelésben az uniós ún.

specifikus foglalkoztatási irányvonalak sorrendjéhez és tartalmához igazodunk. A tartalmi igazodásban azonban két okból sem lehetünk szigorúan következetesek. Egyrészt, bizonyos szakpolitikai intézkedések (így például a minimálbér-emelés) több specifikus irányvonalat is érintenek, illetőleg bizonyos szakpolitikai teendők (például a munkaerő-részvétel növelését célzó intézkedések) több irányvonal keretében is megfogalmazódnak. Másrészt, az elmúlt öt év szakpolitikai intézkedései között akad olyan (például a közsféra bérfelzárkóztatása), amelyik horderejénél fogva az elmúlt öt év foglalkoztatáspolitikájának átfogó értékelésében nyilvánvalóan nem hagyható figyelmen kívül, ugyanakkor egyik specifikus irányvonal keretében sem található rá közvetlen utalás.

Aktív és preventív intézkedések

Az uniós irányelvek a foglalkoztatás bővítését részben a munkanélkülieket és inaktívakat érintő olyan aktív és preventív intézkedésekkel kívánják előmozdítani, amelyek célja a munkanélküliek és a munkaerőpiacról kiszorult, inaktív népesség munkaerőpiacra való visszatérésének megkönnyítése és a munkanélküliség tartóssá válásának megelőzése.

2001 óta Magyarországon, bár továbbra is viszonylag alacsony, de nő az ILO/OECD-definíció szerinti munkanélküliségi ráta, és emelkedik a regisztrált, ezen belül a pályakezdő s köztük a viszonylag magas iskolai végzettségű pályakezdő regisztrált munkanélküliek aránya, és ugyanakkor csökken a regisztrált munkanélküliek elhelyezkedési rátája. Szintén kedvezőtlen fejlemény, hogy a fiatalok körében érzékelhetően nőtt a regisztrált munkanélküliek tartós munkanélküliségi aránya. Eközben a munkaerő-piaci politikák aktiválásának mutatói közül az aktív intézkedésekre fordított kiadások GDP-hez viszonyított nagysága 2001 és 2003 között stagnált. A programdokumentumokban megfogalmazott célok teljesítése tehát mind a foglalkoztatási szint emelését, mind a munkaerő-piaci politikák aktiválását tekintve az elkövetkező években jelentős erőfeszítéseket igényel.

A munkanélküliek és a munkaerőpiacról kiszorult, inaktív népesség munkaerőpiacra való visszatérésének megkönnyítése és a munkanélküliség tartóssá válásának megelőzése szempontjából kedvezőnek ítélték az Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése és modernizálása irányában a legutóbbi két-három évben tett lépések. Jelentős elmozdulás következett be az ÁFSZ tevékenységében: alapvetően segélyadminisztráló és -elosztó szervezetből egyre inkább és egyre több szolgáltatást nyújtó szervezetté vált. Fontos fejlemény a személyre szabott és a célcsoportok sajátosságaira koncentráló programok beindulása. Az ÁFSZ 2002 óta folyó fejlesztése javíthatja működésének hatékonyságát, az információs feltételeket, és ezáltal növelheti az elérhető munkavállalók és munkáltatók számát. E program értékelését a három uniós eredményességi indikátor közül a modernizált kirendeltségek számának alakulására célszerű alapozni, mivel a másik két mutató a programon kívüli tényezőktől is függ, illetőleg csak a modernizációs program lezárulását követően értelmezhető.

A szóban forgó uniós irányelvek érvényesítését ugyanakkor gátolja, hogy a munkaerő-piaci politikák intézményrendszere széttagolt. A munkaerő-piaci politikák egységes végrehajtását

és az ellátás színvonalát kedvezőtlenül érinti, hogy a települési önkormányzatokra hárul a munkanélküli járadékot kimerítők segélyezése, és főként hogy ők szervezik a közhasznú munkavégzést. Továbbá, a munkaerő-piaci politikákkal kapcsolatos feladatok több minisztérium illetékességi körébe tartoznak anélkül, hogy kellően szoros minisztériumközi koordináció valósulna meg.

A munkaerő-piaci politikák hatékonyabbá tételének fontos további feltétele a különböző intézkedések és eljárások – ezen belül a különféle jövedelemtranszferek – munkaerő-keresletre és -kínálatra gyakorolt hatásának nyomon követése, amely az AFSZ egyik alapfeladata.

Munkahely-teremtési és vállalkozástámogatások

Miközben a költségvetési szférában mintegy spontánul és folyamatosan szaporodtak a munkahelyek, eközben a versenyszférában valamennyi kormány indokoltnak látta létrehozásuk támogatását, amellyel, hogy különböző programok keretében közvetlenül is finanszírozott munkaalkalmakat a leginkább rászorulóknak. A munkahely-teremtő beruházások támogatásának forrása részben a költségvetés, részben a munkáltatók és a munkavállalók szolidaritási járulékából képződő Munkaerő-piaci Alap (MPA). Ez utóbbi forrásból 1999-2004 között mintegy 14 ezer munkahely létrehozásához összesen 12 milliárd forintnyi támogatást nyújtottak.

Az eredetileg (1997-ben) alapvetően szociális céllal – a munkanélküli-ellátási jogosultságukat kimerítők újbóli jogosultsághoz jutását megkönnyítendő – bevezetett ún. alkalmi munkavállalási könyv is idő közben munkahelyteremtést ösztönző eszközzé vált azáltal, hogy 2002-ben jelentősen csökkent az ilyen munkavállalási könyvvel rendelkezők foglalkoztatásához kapcsolódó munkáltatói közteher, és ugyanakkor növekedett foglalkoztatásuk lehetséges időtartama. E könnyítések nyomán 2002-ről 2003-ra 40 ezerről 83 ezerre, 2004-re pedig 130 ezer fölé emelkedett az alkalmi munkavállalási könyvvel rendelkezők száma, és míg 2002-ben csak 55,5 százalékuk, addig 2004-ben már 76 százalékuk élt is az alkalmi munkavállalási könyve nyújtotta lehetőséggel.

Ugyancsak a munkahely-teremtés előmozdítására szolgáló módszer a munkáltató bér- és járulékkerheinek részbeni átvállalása, ha a program keretében meghatározott körből alkalmaz munkavállalókat. Összehasonlításképpen: ez a program évente nagyjából fele annyi embert segített munkaalkalomhoz jutni, mint a legtöbb munkaalkalmat nyújtó közhasznú munka, ledolgozott napokban mérve ugyanakkor mindegyik évben ez eredményezett több munkalehetőséget. Emellett a multinacionális cégek magyarországi beruházásainak ösztönzésére nyújtott adókedvezmények is kifejtettek munkahely-teremtést előmozdító hatást.

A Foglalkoztatási Hivatal éves monitorvizsgálatai alapján a támogatások egy részének eredményességére közvetlenül következtethetünk a munkalehetőséghez juttatottak számából. A munkahely-teremtési támogatások nagyobb részének eredményességéről azonban nem rendelkezünk információkkal – különösen nem olyan típusú hatásvizsgálatokkal, amelyek

alkalmasak a támogatások ún. holttehervesztésének és ún. kiszorító hatásának, vagyis annak kimutatására, hogy a munkahelyek mekkora része jött volna az adott támogatás híján is létre, illetőleg hogy a támogatott munkahelyek létrejötte következtében mennyi nem támogatott munkahely szűnt meg.

A munkahelyteremtés ösztönzésének módszerei közül kiemelt figyelmet érdemelnek a vállalkozások állami támogatásának programjai, amelyek egyik fő célja Magyarországon is a munkahelyteremtés előmozdítása. Szintén az uniós gyakorlatot követi e támogatások szabályozása, amely versenytorzító hatásai miatt – fő szabályként – tiltja a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokat, ugyanakkor a tilalom alóli mentességek egész rendszerét alakította ki.

A vállalkozások támogatására fordítható forrásokat a központi költségvetés bocsátja a tárcák rendelkezésére. A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium három céllelőirányzata szolgál a vállalkozások fejlesztésére: a Gazdaságfejlesztési céllelőirányzat, a Kis- és közepes vállalkozás-fejlesztési céllelőirányzat és a Beruházásösztönzési céllelőirányzat. E céllelőirányzatokból különböző programokat és pályázatokat finanszíroztak: a Széchenyi-tervet, a Széchenyi vállalkozásfejlesztési programot, a Smart Hungary középtávú beruházásösztönzési programot, valamint a Gazdasági versenyképesség fejlesztése operatív programot (GVOP). E programok mindegyikében a pályázatelbírálás egyik szempontja a munkahelyteremtés.

A kis- és középvállalkozás-fejlesztési pályázatok, valamint a GVOP pályázatok értékelési rendszeréről a Minisztérium tanulmányokat készített, illetve készített azzal a céllal, hogy módszertanilag megalapozottabban tudja mérni a meghirdetett támogatási konstrukciók hatékonyságát és ellenőrizni az elnyert pályázatok megvalósulását. Összességében az állapítható meg, hogy a kialakított pályázatértékelési módszertan és gyakorlat a programok szabályos működtetésének, a pályázatok szabályszerűségének és az odaítélt támogatások rendeltetészerű felhasználásának nyomon követése és ellenőrzése tekintetében megfelel mind a hazai, mind az uniós előírásoknak. Ugyanakkor a vállalkozásoknál és a gazdaságban ténylegesen kiváltott hatások – ezen belül a foglalkoztatási hatások – elemzésére a jelenlegi pályázatértékelési eljárások több okból is alkalmatlanok.

Először is, az információkat a támogatásban részesülők adatszolgáltatásaira alapozzák, akik az adatok torzításában, de legalábbis adatszolgáltatási kötelezettségük pusztán formális teljesítésében érdekeltek. Másodszor, a támogatásokban nem érintettekkel szemben vonatkozó összehasonlítható adatok híján a gyűjtött információkra alapozva nem ítélték meg a programoknak, illetőleg az egyes pályázatoknak sem a közvetlen, sem a közvetett hatásait. A pályázati rendszer átalakítása, a támogatási konstrukciók továbbfejlesztése sem alapozható tehát ezekre az információkra.

A versenyszféra munkahely-teremtését élénkítő célzatú programokkal párhuzamosan a vizsgált időszakban két olyan, nagy horderejű bérintézkedésre került sor, amelyek közvetve vagy közvetlenül kedvezőtlenül hathattak a munkahely-teremtésre. Közvetve ilyen hatású lehetett az az 50 százalékos általános béremelés, amelyre a költségvetési és a magánszektor

közötti bérellő összébb zárásának szükségességére hivatkozva a munkavállalók egyötödét foglalkoztató költségvetési szektorban (döntően: közigazgatás, egészségügy, oktatás) 2002 szeptemberében került sor. Ennek eredményeképpen a közszférában dolgozók átlagos bérszínvonala reálértékben 35 százalékkal emelkedett, a magánszektorhoz viszonyított 15 százalékos körüli bérhátrányuk pedig hasonló mértékű bérelőnyé változott. Ez a bérelőny 2004-re 18 százalékra növekedett.

E nagyszabású béremelés indokoltsága és munkaerő-piaci hatásai szempontjából lényeges körülmény, hogy a megfelelő dolgozócsoporthoz kereseti átlagai szerint a költségvetési szektor dolgozói közül 2000 és 2004 között minden évben az alacsony végzettségű és a szakképzettséget nem igénylő munkaköröket betöltő dolgozók bére volt szektorközi összehasonlításban a legmagasabb – 2004-ben 15 százalékos bértöbblettel –, és a nem vezető beosztású diplomásoké volt a legalacsonyabb – 2004-ben 25 százalékos bérhátránnyal.

Regressziós becslések ugyanakkor ennél rendre magasabbnak mutatják a költségvetési szektorbeli dolgozók viszonylagos bérét. A költségvetési szektor diplomás dolgozói például 2004-ben eszerint csak 3,7 százalékkal kerestek kevesebbet a magánszektor diplomásainál. A kapott becslési eredményekből arra következtethetünk, hogy a szóban forgó bérintézkedés eredményeképpen a közszféra dolgozóinak többsége nemcsak behozta korábbi bérhátrányát, de a magánszektorbeli dolgozókhoz képest bérprémiumhoz jutott.

Ezeket az eredményeket azonban több okból is fenntartásokkal kell kezelnünk. Először is, lehetséges, hogy a (megfelelő adatok híján figyelmen kívül hagyott) nem pénzügyi munkahelyi járandóságok számításba vétele, e járandóságok szektorálisan eltérő nagysága következtében, jelentősen módosítaná az eredményeket. Az is lehetséges, hogy a munkahelyek olyan nem mért jellemzői különböznek a két szektorban, mint például a munkavégzés erőfeszítés-igénye, az állásbiztonság vagy a betöltött állások által nyújtott pszichikai elégtétel. Végül, nem zárható ki, hogy önkiválasztódás folytán szisztematikus különbségek vannak a két szektor között dolgozók olyan nem mért jellemzőiben, amelyek kapcsolatban állnak a termelékenységükkel.

A közszférában végrehajtott bérintézkedésnek a versenyszféra bérszínvonalára gyakorolt hatása elvileg nyilván azokban a végzettségi és foglalkozási kategóriákban lehetett különösen erőteljes, amelyekben viszonylag könnyű a mobilitás a köz- és a magánszféra között. A végzettségi kategóriák közül valószínűleg ilyen az érettségizett dolgozók csoportja, akiket mindkét szférában jelentős részben ügyviteli munkakörökben alkalmaznak. Foglalkozás szerint pedig valószínűleg a vezető beosztásúak és a szakképesítéssel rendelkező nem fizikai dolgozók tudnak a legkönnyebben a két szféra között mozogni. Ezt figyelembe véve, a közszféra 2002. évi nagyarányú béremelésének a versenyszféra munkaerőköltségét növelő hatására enged következtetni, hogy 2003-ban a versenyszférában leginkább éppen az említett dolgozói csoportok bére emelkedett.

A közszférában végrehajtott béremelés mellett a vizsgált időszak munkaerőköltség-szintet növelő és ezáltal munkahely-teremtést fékező másik nagy horderejű intézkedéseként említhető a minimálbér 2001-2002. évi drasztikus megemlése. Hatásainak értékelésére nem

itt, hanem – az intézkedés fő indokát alapul véve – a munkavállalás kifizetődőbbé tételéhez kapcsolódó intézkedések tárgyalásakor térünk majd ki.

Munkaerő-piaci mobilitás és rugalmasság

A munkaerőpiac rugalmasabbá tételében, ezen belül a munkaerő-mobilitás növelésében Magyarországon szerény és részleges előrehaladásról tanúskodnak az 1999 és 2004 közötti időszakra vonatkozó adatok.

Noha az érvényben lévő összes munkaszerződéseknek még 2003-ban is csak nyolc százaléka szolt határozott időre – ezen belül négy százalék körüli hányaduk hat hónapnál rövidebb időre –, a határozatlan időre szóló szerződések szocialista hagyományától való jelentős eltávolodást jelzi, hogy az adott évben felvetteknek már csak 64 százalékát alkalmazták határozatlan időre. Ugyanez az arány azoknak az adott évben felvetteknek a körében, akik egy évvel korábban munkanélküliek voltak, már csupán 56 százalék volt, az újonnan felvett munkanélküliek esetében pedig (2001. évi adat szerint) mindössze 39 százalék. A munkaerőpiac rugalmasságára gyakorolt hatás természetesen attól is függ, hogyan alakulnak – a munkaszerződések lejáratí idejétől is függően – a vállalatok számára a kibocsátás változása esetén szükségessé váló létszám-kiigazítások költségei. A rendelkezésre álló becslési eredmények szerint a versenyszféra közepes és nagyvállalatainál ezek a költségek nálunk európai összehasonlításban alacsonynak mondhatók.

A részmunkaidős foglalkoztatás potenciálisan fontos elmozdulást jelent a hagyományos, napi nyolcórás munkát rögzítő munkaviszonytól. A liberális szabályozás ellenére csak a tizenéves nőknél, illetve a nyugdíjkorhatárt elért férfiaknál és nőknél alakult ki számottevő részmunkaidős foglalkoztatás. A részmunkaidő legnagyobb mértékben a nyugdíjban, illetve gyermeknevelési támogatásokban részesülők körében terjedt el: 2002-ben az ilyen transzferekben nem részesülők 1,7 százaléka dolgozott részmunkaidőben, míg a dolgozó öregségi nyugdíjasok 34, a dolgozó rokkantnyugdíjasok 43 és a gyesen lévők 29 százaléka. És megfordítva: az összes részmunkaidős foglalkoztatott 43 százaléka kapott nyugdíjat vagy valamilyen gyermekgondozási segílyt. Az, hogy a részmunkaidős foglalkoztatás sokkal elterjedtebb a transzferekben részesülők körében, és hogy a nyugdíjat vagy gyes-gyedtet kapók lényegesen alacsonyabb bérszinten fogadnak el részmunkaidős állásokat, arra utal, hogy a szint kialakításában fontos szerepet játszanak a munkavállalók fix költségei. A magyar kormányzat ma elsősorban a korai nyugdíj és a gyes intézményén keresztül támogatja a részmunkaidős foglalkoztatást.

A vizsgált időszakban a munkaszerződések lejárat szerinti összetételében nem következett be érzékelhető eltolódás (mint jeleztük, még mindig 92 százalékuk határozatlan időre szól); 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. Az ellentétes előjelű gazdaságpolitikai hatások

nem változtattak a magyar munkaerőpiac kilencvenes években kialakult karakterén. A rendelkezésre álló adatfelvételek megfigyelési hibáját is figyelembe véve azt állíthatjuk, hogy a munkaerő-mobilitás a kis, közepes és nagyvállalatok körében nem mozdult ki a korábban is jellemző 11-13 százalékos sávból, a mikrovállalatoknál pedig 10-12 százalék között ingadozott, árnyalatnyival alacsonyabb volt, mint a kilencvenes évek végén.

Ami a lakóhely és a munkahely közötti ingázást mint a földrajzi mobilitás sajátos formáját illeti, noha az elmúlt tizenöt évben folyamatosan és gyors ütemben emelkedett a hazai személygépkocsi-ellátottság, a helyi munkaerőpiacokon belüli – elsősorban a központok (városok) és a falvak közötti – 10-15 km-t meghaladó távolságú ingázásban a személygépkocsi, használatának magas költségei és a munkáltatók alacsony költségterítési hajlandósága folytán, nem veheti fel a versenyt a tömegközlekedéssel. A munkaerő-piaci körzeteken belüli ingázás így alapvetően a tömegközlekedési kapcsolatok sűrűségétől, összehangoltságától és munkaerő-piaci racionalitásától függ. A vonat- és buszjáratok nagyszabású fejlesztése helyett a kilencvenes éveket inkább a vasúti szárnyvonalak és a gazdaságtalannak ítélt vonat- és buszjáratok megszüntetése jellemezte, és a vizsgált időszak sem hozott e tekintetben érdemi változást. Nem sikerült kihasználni az abból fakadó lehetőségeket, hogy a magas munkanélküliségtől sújtott települések többségét viszonylag jó állapotú városi munkaerőpiacok veszik körül, és e települések lakóinak foglalkoztatási helyzetét jelentősen javíthatná a megfelelő tömegközlekedés.

A humán tőke fejlesztése

A rendszerváltás óta eltelt másfél évtizedben Magyarországon példátlan mértékben növekedett a felsőoktatási intézményekbe járó fiatalok száma. Ennek eredményeképpen a diplomások állománya a másfél évtizeddel korábbinak másfélszeresére nőtt, és idén várhatóan már csaknem egyharmadrészt 2000 után végzettekéből áll.

Noha a rendszerváltás előtti Magyarország a felsőfokú képzés méretét tekintve nagyon elmaradt az EU, illetve az OECD országai mögött, sokan vélik úgy, hogy ez a gyors felfutás túlzott mértékű volt: nem állt összhangban a magyar gazdaság munkaerő-keresletének szerkezetével. Emiatt a fiatal diplomások körében súlyos foglalkoztatási gondoktól, illetőleg az alacsonyabb képzettségűek foglalkoztatásból való kiszorulásától tartanak.

Az elmúlt másfél évtized fejleményeinek tükrében ezek az aggodalmak túlzottaknak tűnnek. A felsőoktatási expanzióval párhuzamosan ugyanis egészen 2002-ig folyamatosan nőtt a diplomások foglalkoztatása és relatív kereseti előnye is. Ez arról tanúskodik, hogy a kínálat növekedése a kereslet még erőteljesebb növekedése mellett ment végbe. A fiatalok gyorsan növekvő beáramlása a főiskolákra és egyetemekre eszerint ésszerű reakció volt a kereslet szerkezetének változására.

A fiatal diplomások arányának növekedése átalakította a diplomás foglalkozások egy részét, illetve az ügyviteli-irodai foglalkozások zömét. Ezekben a foglalkozásokban 2003-2004-ben már megfigyelhető a frissen belépő diplomások relatív kereseti előnyének csökkenése és az

érettségizettek bizonyos mértékű kiszorulása is. Ez arra enged következtetni, hogy a munkaerő-kereslet szerkezeti átalakulása nagyjából végbement, és a diplomások kínálata és kereslete a közeljövőben várhatóan beáll majd egy stabil egyensúlyi szintre.

A fiatal diplomások beáramlása 2003 végéig nem rontotta a pályakezdők által leginkább frekvenciált foglalkozásokban dolgozó idősebb diplomások munkaerő-piaci helyzetét. A rohamosan fiatalodó diplomás foglalkozásokban az idősebbek foglalkoztatási rátája nőtt, munkanélküli rátájuk csökkent, keresetük pedig a fiatalokét meghaladó mértékben emelkedett. Az elmúlt öt évben sem az idősebb diplomások, sem a diplomás foglalkozásokban dolgozó érettségizettek rovására nem érvényesültek erőteljes kiszorítási hatások.

Figyelembe kell ugyanakkor vennünk, hogy a diplomás munkahelyek 1995-2003 közötti nettó szaporulata nagyjából a költségvetési szektorhoz kötődő foglalkozásokban koncentrált. Amennyiben sor kerül e szektor működésének rég esedékes racionalizálására, annyiban a felsőoktatásból kikerülők körében valóban elhelyezkedési nehézségekre és/vagy a diplomások relatív kereseti előnyének továbbcsökkenésére számíthatunk.

A fiatalok nappali tagozatú felsőoktatásban való részvételének látványos növekedésével egyidejűleg 1999-2004 között jelentősen nőtt a frissen középfokú szakképzettséget szerző fiatalok iskolázottsági szintje is – 2004-ben már 50 százalékuk érettségizett az öt évvel korábbi 7 százalékkal szemben –, és átmeneti csökkenés után újra ugyanolyan – 50 százalék feletti – arányban lépnek ki a fiatalok a középfokú oktatásból szakképzettséggel, mint az időszak elején. Ezek a változások összhangban voltak a munkaerő-kereslet szerkezetének alakulásával.

A középfokú oktatásból való lemorzsolódás csökkentésére irányuló programok ugyanakkor alig hoztak eredményt. A továbbra is magas, sőt a legutóbbi években növekvő lemorzsolódás veszélyeztetheti, hogy 2010-re megközelítsük a középfokú végzettségűek 22 éveseken belüli arányára vonatkozó uniós előirányzatot. A magas lemorzsolódási arányokban meghatározó szerepe van annak, hogy az általános iskola kevésbé képes elsajátítani a tanulókkal az alapvető készségeket és kompetenciákat. A tanulói teljesítménymérések mellett azt is mutatják, hogy továbbra is azok közé az országok közé tartozunk, ahol az iskolarendszer nem tudja ellensúlyozni a családi háttérből adódó teljesítménykülönbségeket. Különösen nagy a lemorzsolódás a szakiskolai képzésben, aminek valószínű oka, hogy az érettségit adó középiskolák (szakközépiskola és gimnázium) expanziója nyomán a szakiskolai képzésbe egyre rosszabb képességű és/vagy társadalmi helyzetű tanulók kerülnek be.

A vizsgált időszakban jelentősen növekedtek a humán erőforrások fejlesztésére fordított állami kiadások, és több intézkedés született a vállalatok és egyének humán erőforrásokba történő befektetéseinek ösztönzésére. Ezek hatását azonban megfelelő adatgyűjtés hiányában nem tudjuk megítélni. Az élethossziglani tanulásban való részvétel növelésében csak nagyon mérsékelt az előrehaladás, főként az idősebb korcsoportokba tartozók, illetőleg az iskolázatlanok alacsony részvétele következtében.

Az időskori aktivitás előmozdítása

Mind nemzetközi összehasonlításban, mind a középkorúakkal való egybevetésben alacsony Magyarországon az idősebb munkaképes korú népesség aktivitása. Miközben a középkorú férfiak aktivitása megközelíti a 90 százalékot, és a nők is meghaladja a 70 százalékot, a nyugdíj előtti éveikben járó férfiak aktivitása öt évvel fiatalabb férfitársaik még mindig 56 százalékos aktivitásával szemben már csak 20 százalék, a nők esetében pedig 69 százalékkal szemben 41 százalék.

Az idősebb munkaképes korúak alacsony gazdasági aktivitásában nagy szerepet játszik az öregségi nyugdíjkorhatár előtt, kedvező feltételekkel igénybe vehető nyugdíj, illetve az engedékeny jogosultsági feltételekkel megszerezhető rokkantnyugdíj. Emellett közrejátszik benne az idősebbek alacsonyabb iskolázottsága is, de ez a hatás kisebb, mint a nyugdíjé, és az idősebb korcsoportok iskolázottságának javulásával csökken Alacsony gazdasági aktivitásukhoz hozzájárul továbbá az idősebbek iránti lanyha és az elmúlt időszakban csökkenő munkaerő-kereslet is.

A nyugdíjkorhatár emelése (mint már említettük) a foglalkoztatási ráta növekedését eredményezte a közvetlenül érintett korosztályokban: 2001-2003-ban nagymértékben növekedett az 54-56 és kisebb mértékben az 57-59 éves nők foglalkoztatása, és a férfiaknál is, bár 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. A későbbre halasztott nyugdíjba vonulás premizálásának hatásáról nem állnak rendelkezésre adatok.

Keresleti oldalról kifejezetten az idősök foglalkoztatásának bővülése ellenében hatott a minimálbér növekedése azáltal, hogy jelentősen megnövelte az alacsonyabb bérűek foglalkoztatásának költségét. Részidős foglalkoztatásuk bővülése irányában hathatott viszont a csökkentett egyösszegű egészségügyi hozzájárulás 2005. január 1-jei bevezetése. Részletes elemzés azonban erre vonatkozóan nem készült.

Említést érdemel továbbá a felnőttek képzésére fordított források növelése és továbbképzésük adókedvezményrel való ösztönzése. Az idősebb felnőttek körében összességében jelentősen növekedett is a képzésben részesülők arányát. Ezen belül az iskolázatlanabbak részvételi arányára gyakorolt hatás azonban kétséges, és az idősebbek képzésben való részvétele összességében továbbra is elmarad az uniós átlagtól. Ami pedig a munkáltatók ösztönzését illeti az idősök foglalkoztatására és a befogadó munkahelyi gyakorlatok kialakítására, ez uniós forrásokból is támogatott kiemelt cél volt. A pályázati rendszerben, projekteken megvalósuló fejlesztések azonban csak 2005-ben kezdődnek, így mérhető eredményekről nem lehet beszámolni.

Megjegyezzük még, hogy a kormányzati kommunikációban egyelőre nem jelenik meg hangsúlyosan az aktív életszakasz meghosszabbításának fontossága, és a szociális

ellátórendszerben nem került sor az ellátásban részesülők munkavállalásra ösztönzését fokozó változtatásra.

A nők és férfiak munkaerő-piaci esélyegyenlősége

A nők munkaerő-piaci hátrányainak leküzdése mint stratégiai cél tekintetében Magyarországon pozitívként könyvelhető el, hogy uniós összehasonlításban viszonylag alacsony és csökkenő a nők viszonylagos kereseti hátránya (az ún. kereseti rés), és az uniós átlagnál kisebb a két nem foglalkoztatási rátája közötti abszolút különbség is. Továbbá, a férfiakénál is kedvezőbb a nők munkanélküliségi rátája, és kiemelkedően magas – 90 százalékos – az óvodai ellátottság. A nők foglalkoztatottsága ugyanakkor kifejezetten alacsony, és alacsony a bölcsődei ellátottság is.

A különböző alanyi jogon járó, illetőleg biztosítási alapon igénybe vehető gyermekgondozási ellátások (gyes, gyed, gyet) bizonyosan fékezik a kisgyermekes nők visszatérését a munkaerő-piacra, de hogy pontosan mennyire, ennek megállapításához nem állnak rendelkezésre adminisztratív nyilvántartásokon alapuló adatok. A kormányzati döntéshozatal szempontjából sajnálatos, hogy az ilyen adatok gyűjtésében illetékes intézmények – akárcsak a nyugdíjazással kapcsolatos adatokat kezelő intézmények – nemcsak maguk nem végeznek munkaerő-piaci vonatkozású elemzéseket, de adatvédelmi szempontokra hivatkozva elzárkóznak attól is, hogy a náluk megtalálható egyéni adatokat anonimizált formában kutatási célokra átadják. Így azt is csak valószínűsíthetjük, hogy a gyermekgondozási ellátások újabb formái növelhetik a fiatal nők foglalkoztatási rátáit.

A rendelkezésre álló adatok alapján tényszerűen annyit állapíthatunk meg, hogy a gyes alanyi jogúvá tétele és a gyed újbóli bevezetése 1999-től alacsony elhelyezkedési esélyű személyek tömeges beáramlásához vezetett a munkaerőpiacra, ami nagymértékben csökkentette a munkaerőpiacról való kilépés rátáját, 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 gyes 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 HEFOP 1.3 és az EQUAL 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. Kiemelt célcsoportjai azok a nők, akik családi kötelezettségeik miatt hosszabb időre kimaradtak a munkaerőpiacról, illetve az idősebb női korosztályok. A program 12-24 hónapos projekteket támogat, a pályáztatás első menete lezajlott, a projektek végrehajtása megkezdődött. A magyar EQUAL programnak a nemek közötti munkaerő-piaci különbségek és a foglalkozási szegregáció csökkentése témájában is lezajlott a pályáztatás első menete, és számos projekt indult meg.

A nők és a férfiak foglalkozási, ágazati és beosztás szerinti megoszlása Magyarországon – más országokhoz hasonlóan – meglehetősen eltérő. A 2000. évi esélyegyenlőségi törvényben előírt több intézmény, amely ezeknek az eltéréseknek is a csökkentését szolgálhatja, már megalakult vagy megalakulóban van, és a foglalkozások nemek szerinti elkülönülése a munkaerő-piaci programokban – így különösen az EQUAL munkaerő-piaci különbségek és foglalkozási szegregáció csökkentésére irányuló prioritásában – is figyelmet kap.

A horizontális szegregáció csökkentésére a program elsősorban szemléletformáló tevékenységeket támogat. A pályaválasztás előtt álló fiatalokat hagyományosan a másik nem által uralt szakmák-foglalkozások kipróbálására ösztönzi, illetőleg igyekszik elősegíteni a nők arányának növekedését a kutatás-fejlesztési, műszaki és természettudományi munkaterületeken. A vertikális szegregáció csökkentésére pedig olyan kezdeményezéseket támogat, amelyek a szemléletformálás mellett konkrét módszerekkel segítik a nők munkahelyi előmenetelét.

Munkaerő-piaci integráció

A foglalkoztatási akciótervben hangsúlyozott cél és egyben Magyarországnak címzett hangsúlyos uniós ajánlás is a roma népesség munkaerő-piaci kilátásainak javítása.

Az ez irányú erőfeszítések roppant jelentőségét és időszerűségét mutatja, hogy a magyarországi roma lakosság foglalkoztatása, amely a rendszerváltozást követő években drasztikusan leépült, az 1993. és 2003. évi országos reprezentatív romafelvétel eredményeinek tanúsága szerint az azóta eltelt időszakban nemhogy javult volna, de a harmadik világbeli állapotokra emlékeztető állandósult állapotba került. Ennek az új állandósult állapotnak az alapvető sajátossága abban áll, hogy rendkívül alacsony – 30-35 százalékos – foglalkoztatási arányuk szélsőségesen magas cserélődési (foglalkoztatásból való kilépési, illetve foglalkoztatásba való belépési) rátákkal párosul.

Drámai mértékű társadalmi kiszorítottságukra következtethetünk abból, hogy foglalkoztatásuk e sajátosságai nem jellemzőek a teljes népesség hasonlóan alacsony – nyolc osztálynál nem magasabb – iskolázottságú csoportjának foglalkoztatására. Ez utóbbi csoport foglalkoztatási aránya csaknem kétszerese a romákénak, és foglalkoztatási instabilitásuk is messze (több mint 50 százalékkal) alatta marad a roma népességben mért instabilitásnak.

A romák társadalmi kirekesztődésének hátterében elsősorban a velük szemben érvényesülő munkaerő-piaci diszkrimináció és a roma lakosság kedvezőtlen területi eloszlása áll. Emellett a roma lakosságot elsősorban érintő aktív munkaerő-piaci programok – közcélú, közhasznú munka, közmunka stb. – is tartósítják foglalkoztatásuk átmeneti, instabil mintáit. Miközben a szegénységben élő romák (és más szegények is) leginkább attól szenvednek, hogy megélhetési forrásaik rendszertelenek; hogy jövedelmük, amelyből élnek, másoktól függ; hogy a társadalom intézményeivel szemben kiszolgáltatottak; továbbá hogy a munka, amelyet végeznek, megalázónak számít a helyi társadalomban, amelyben élnek, eközben 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 – munkákra kényszerítik őket.

Mindehhez nagyban hozzájárul az a körülmény, hogy e programok finanszírozásának forrásai felett az egyes települési önkormányzatok rendelkeznek, miközben az ingázási távolságokon belüli helyi munkaerőpiacokon gyakran eltér egymástól a támogatási források és a potenciális támogatottak települések szerinti eloszlása. A segélyezési és támogatási politika végrehajtásának e decentralizált rendszere azáltal is különösen sújtja a roma lakosságot, hogy tág teret enged a helyi önkényeskedésnek a támogatások elosztásában, illetőleg az egyéb (más jogcímenek meglevő) önkormányzati források kivonásának a jóléti támogatási rendszerből.

A fogyatékkal élők társadalmi integrációja is hangsúlyos uniós cél, amely ugyanakkor szorosan kapcsolódik a foglalkoztatás bővítésére és a jóléti ellátórendszerek egyensúlyára vonatkozó célokhoz. A Magyarországnak szóló ajánlások ez utóbbi kettőre tették a hangsúlyt, míg a magyar kormányzati intézkedések inkább az integráció esélyegyenlőségi elemeinek megvalósítására irányultak.

Az aktív munkaerő-piaci programok kiterjesztése, a munkaügyi kirendeltségek rehabilitációs szolgáltatásaink fejlesztése és bővítése elősegíthette a munkaképes fogyatékosok nyílt munkaerőpiacon történő foglalkoztatását. Ezeknek az intézkedéseknek az eredményességét – hatásukat a fogyatékosok foglalkoztatására – adatok hiányában nem tudtuk vizsgálni.

2002. évi adatok szerint a fogyatékkal élők közül kevesen dolgoznak, és még kevesebben vesznek részt foglalkozási rehabilitációban: nyugdíjellátásban részesülő 90 százalékuknak alig hat százaléka s a többieknek is mindössze 11,5 százaléka foglalkoztatott. A rehabilitációra vonatkozó szabályozás érdemi átalakítására még nem került sor, csak a koncepciója készült el. Sajnálatos, hogy e vitára bocsátott koncepció szerint a szabályozás megőrizné nem eredménymutatókhoz kötött, hanem folyamatszabályozó jellegét.

A fogyatékosok szociális ellátórendszerének átalakítására és a rokkantnyugdíj-jogosultság szigorítására sem történt érdemi lépés. Így nem következett be elmozdulás az ellátórendszerek egyensúlya és a munkára való ösztönzés irányában.

Ösztönzés a munkavállalásra

2001-2002-ben Magyarországon két lépésben a minimálbér drasztikus megemelésére – csaknem megkétszerezésére – került sor, részben a minimálbérrel mint a munka vonzóbbá tételének eszközével kapcsolatos uniós elvárásokra, részben pedig arra a derülátó feltételezésre hivatkozva, hogy a munkaerőpiac kínálati (munkavállalásra ösztönző) és keresleti oldalára gyakorolt ellentétes hatás eredőjeképpen nem kell tartani érdemleges negatív foglalkoztatási következménytől.

E derülátó várakozásokkal szemben, az elvégzett utólagos hatásvizsgálatok eredményei szerint a foglalkoztatás 1997-98-ban elkezdődött növekedése a nagyszabású minimálbér-

emelések következtében megtört, s az állásvesztési esélyek növekedése és az elhelyezkedési esélyek csökkenése következett be, miközben a korábbi 5 százalékról nemzetközileg példátlanul magasra, 15 százalék fölé emelkedett a minimálbér körüli ± 5 százalékos tartományba eső bérű dolgozók aránya. Noha a minimálbér/átlagbér arány 2004 tavaszára a 2002. évi 43-ról 36 százalékra csökkent, ami európai viszonylatban alacsonynak számít, a minimálbér körül keresők aránya ekkor is még igen magas, 11 százalék feletti volt.

A minimálbér-emelések okozta bérsokk negatív keresleti hatása különösen a kisvállalatoknál, illetőleg a gazdaságilag elmaradottabb régiókban volt erőteljes. Azokban a térségekben tehát, amelyekben az emelkedést megelőzően különösen magas volt a minimálbéren foglalkoztatottak aránya, és amelyek leginkább munkahelyszükében voltak.

A hatásvizsgálati eredményekre támaszkodó makroszimulációs modellszámításokból arra lehet következtetni, hogy a minimálbér-emelkedés költségvetési hatásai is kedvezőtlenek voltak. Miközben a nagyobb minimálbér növeli az átlagbért, eközben csökkenti a foglalkoztatást és a fogyasztást, és a költségvetés bevételeinél nagyobb mértékben növeli a kiadásait. A járulékbévételek növekedése és a szürke gazdaság kifehéredése ellenében hathat, ha nyereségrátájuk csökkenésének ellensúlyozására a vállalatok adóelkerüléshez folyamodnak.

A munkavállalás vonzóbbá tétele szempontjából fontos kérdés a munkanélküli-ellátások mértékének és jogosultsági feltételeinek hatása a munkanélküliek elhelyezkedésére. Erre legkézenfekvőbben az ellátások változásainak hatásvizsgálataiból következtethetünk.

A kezdetben nagyvonalúnak számító magyar munkanélküli-ellátás a 2000-es évekre meglehetősen szűkmarkúvá vált. Manapság már csak az álláskeresők egyharmada részesül valamilyen ellátásban, mégpedig fele-fele arányban munkanélküli-járadékban, illetőleg ennél alacsonyabb szociális segélyben. Az ellátáshoz jutási esélyek csökkenése mellett az ellátásoknak a korábbi bérhez viszonyított aránya – az ún. bérpótlási arány – is lényegesen csökkent.

A járadékjogosultság időtartamának 1993. évi, majd 2000. évi ismételt csökkentése után is kvázi-kísérleti jellegű vizsgálatot végeztek a lehetséges ösztönző hatások kimutatására. Egymáshoz közeli időpontban járadékra kerülő hosszabb és rövidebb jogosultsági idejű – egyéb jellemzőikben ugyanolyan – munkanélküliek kiáramlási ütemének, illetőleg elhelyezkedési valószínűségének összehasonlításából mindkét vizsgálat arra az eredményre jutott, hogy a munkanélküliek nem reagálnak a szabályozás változására: a rövidebb jogosultsággal rendelkező járadékosok kiáramlása nem haladta meg a hosszabb jogosultsági idejűekét. Ami pedig a juttatott segély összegének a munkanélküliek elhelyezkedésére gyakorolt hatását illeti, az ez irányú vizsgálatokban kimutatható volt ugyan a nagyobb segély elhelyezkedéstől visszatartó hatása, de csak igen csekély mértékű (például egy 2000. évi adatokon alapuló becslés szerint a segély 1000 forintnyi emelkedése/csökkenése mindössze 0,2-0,3 százalékkal csökkenti/növeli az elhelyezkedési esélyeket).

Ennek csak látszólag mondanak ellent azok a vizsgálati eredmények, amelyek szerint a járadékosok egy csoportja úgy időzíti az elhelyezkedést, hogy egybeessen a

járadékjogosultság kimerítésével. Azért csak látszólag, mert ez a magatartás – egy kilencvenes évek közepén végzett vizsgálat szerint – a járadékra kerülőknek mindössze 2 százalékánál figyelhető meg. Ezt a jelenséget nem a járadékjogosultság időtartamának általános szűkítésével, illetőleg a segélyek általános csökkentésével lehetne visszaszorítani, hanem az ellátás indokoltági feltételeinek következetesebb érvényesítésével.

A munkanélküli-ellátás ún. indokoltági feltételeinek értelmében csak a munkavállalásra készen álló és az elhelyezkedés érdekében erőfeszítéseket vállaló munkanélküliek részesülhetnek ellátásban. Magyarországon az ellátásban részesülők „együttműködési kötelezettségének” nevezik e kívánalmakat, amelyek értelmében a munkanélkülinek rendszeresen meg kell jelennie a munkaügyi kirendeltségen vagy a szociális segélyt folyósító önkormányzatnál, el kell fogadnia a kirendeltség által felajánlott megfelelő munkahelyet, be kell kapcsolódnia a számára felajánlott képzési programba, saját magának is aktívan keresnie kell állást, és a helyzetében beállott változásokról tájékoztatnia kell a kirendeltséget, illetőleg az önkormányzatot. A segély összegének és/vagy a jogosultság időtartamának lefaragásával szemben – ami a kilencvenes évek kormányzati politikáját jellemezte – e feltételek teljesítésének következetesebb ellenőrzése és számon kérése közvetlen módon csökkentheti a segély indokolatlan igénybevételét, és ösztönözheti az elhelyezkedni szándékozók munkakeresési erőfeszítéseit. A rendszeresebb és szorosabb kapcsolattartás a munkaügyi szervezettel emellett több állásinformációhoz juttathatja a munkanélkülieket, és segítheti őket a megfelelő álláskeresési módszerek alkalmazásában.

A kilencvenes évek elejéhez képest lényegesen csökkent a munkát keresők aránya mind a munkanélküli-járadékban, mind a szociális jellegű munkanélküli ellátásban részesülők között (1993-ban még 69, illetve 60 százalékuk keresett munkát, 1999-től az előbbieknél már csak 54-56, az utóbbiaknak pedig 39-48 százaléka), s ezen a 2003 közepén bevezetett ún. álláskeresési juttatás sem javított, amely pedig azoknak jár, akik hajlandóak e juttatás fejében álláskereséssel járó együttműködést vállalni a munkaügyi kirendeltséggel. Ha megnőtt is a megállapodást kötő munkanélküliek álláskeresési aktivitása, a megállapodást meg nem kötőkénél eszerint csökkennie kellett – vagyis az ő ellátásukban romlott az indokoltági feltételek érvényesítésének következetessége. Erre enged következtetni az is, hogy a munkaügyi kirendeltség felkeresésének átlagos gyakorisága sem növekedett az álláskeresési juttatás bevezetését követően. Eszerint szerencsésebb lett volna az ellátás általános – egyéni választástól független – kiterjesztése és egyidejűleg az indokoltági feltételek korábbinál következetesebb ellenőrzésének megvalósítása; ez sem zárná ki személyre szabott követelmények megfogalmazását a munkakeresésben.

Az indokoltági feltételek, illetőleg az elhelyezkedési készség ellenőrzésének s ezen keresztül a munkanélküli-járadékot indokolatlanul igénybe vevők kiszűrésének elhanyagolását támasztják alá egy 2002-ben készült felmérés tapasztalatai is. A kirendeltségek csak ritkán hívják be a járadékosokat, az önálló álláskeresés meglétét ekkor sem kéri számon, a mulasztókkal szemben pedig elnézőek. Emellett megyék, ezen belül kirendeltségek között jelentős különbségek vannak a berendelési gyakoriságban. Úgy tűnik, a munkaügyi szervezet országos vezetése nem várja el az indokoltági feltételek következetes ellenőrzését, és

többnyire a megyei munkaügyi központok sem ösztönzik a kirendeltségeket e feladatokat végrehajtására.

2003-ban végzett vizsgálat eredményei szerint a gyakoribb berendelés és az álláskereső (szankciót maga után nem vonó) ellenőrzése valamelyest meggyorsította ugyan a 30 éves és idősebb nők elhelyezkedését, a fiatalabb nők és a férfiak kiáramlási ütemére viszont nem volt hatással. Ebből azonban nem vonhatunk le messze menő következtetéseket. Egyrészt, nem lehetünk biztosak abban, hogy a vizsgálati csoport ellenőrzése kellően szigorú volt-e. Másrészt, a kirendeltség háromhetenkénti felkeresése, amelyet a vizsgálati csoport tagjaitól megköveteltek, valószínűleg csekély teher a passzív, az elhelyezkedni nem kívánó vagy engedély nélkül dolgozó járadékosnak, az önálló álláskereső elmulasztása pedig nem járt szankcióval. A kezelési és a kontrollcsoporttal szembeni elvárások nagyobb különbségei mellett valószínűleg erőteljesebb hatás mutatkozott volna.

A rejtett foglalkoztatás visszaszorítása

A vizsgált időszakban Magyarországon az uniós gyakorlathoz viszonyítva koncentráltabban foglalkoztak a be nem jelentett munkavégzés definíciós és mérési problémáival és az ellene való küzdelemmel. Mint ahogy egész Európában, úgy nálunk sem alakult azonban még ki egységes számítási módszer, így nehéz állást foglalni abban, hogy az elmúlt öt évben hogyan változott a be nem jelentett munkavégzés mértéke. Minden valószínűség szerint a kilencvenes évek közepe óta csökkenés tapasztalható.

A magyar kormányok, intézmények már 1999 óta erőfeszítéseket tettek a be nem jelentett munkavégzés csökkentésére, különösen a munkáltatók társadalombiztosítási járulékkerheinek csökkentésével. Ezek az erőfeszítések azonban két tényező miatt sem eredményezték a várt hatást. Egyrészt, a járulékkerhek mérséklésével egyidejűleg kétszeresére felemelt minimálbér következtében, amely - különösen az alacsony végzettségűek esetében – ellensúlyozhatta a járulékkerhek csökkentésének a bejelentett foglalkoztatást növelő hatását. Másrészt, ezek a terhek a csökkentés után is magasaknak mondhatók, különösen akkor, ha figyelembe vesszük, hogy az adókat a piac szereplői nem önmagukban tekintik, hanem abban az intézményi környezetben, amelyben azok befizetésre és elköltésre kerülnek. Ha ez a környezet az adófizetők szerint nem elég hatékonyan szolgálja őket, akkor az ebből adódó költségek növelik terheiket. A piac szereplői számára az adóterhek és ez utóbbi, az intézményi környezetből fakadó terhek összeadódnak, és az így definiált szubjektív adóráták hatnak magatartásukra, amikor munkavállalóként arról döntenek, hogy a formális vagy az informális gazdaságban vállaljanak-e munkát, illetve munkáltatóként arról határoznak, hogy formálisan vagy informálisan alkalmazzanak-e valakit. Ha a hivatalos adórátákat tovább csökkentjük is, tisztában kell lennünk azzal, hogy azok az intézményi, társadalmi és morális viszonyok, amelyek hangsúlyosan befolyásolják a szubjektív adórata nagyságát, csak nagyon lassan képesek változni.

A 2003-ban bevezetett egyszerűsített vállalkozási adó hasznosnak mutatkozott: sokkal nagyobb bevételeket eredményezett, mint amennyit a hatóságok terveztek. Ez is mutatja, hogy

az adóráták csökkentése mellett az adófizetéssel járó adminisztráció egyszerűsítése, egyszerűbb szabályok bevezetése is szükséges ahhoz, hogy eredményt lehessen elérni a be nem jelentett munkavégzés visszaszorításában.

Nemcsak a munkában lévőköt érintő közterhek, hanem a munkában nem lévők különböző szociális ellátásainak mértéke is befolyásolja, hogy mennyire érdemes bejelentett módon munkát vállalni. A kormány igyekszik megtalálni azt a kényes egyensúlyi pontot, amely a szociális ellátások mértékében képes megteremteni a hatékony szociális védőhálót, de ugyanakkor nem sérti a munkára való ösztönzés elvét és gyakorlatát.

A be nem jelentett munkavégzés csökkentésére hozott és tervezett intézkedések – helyesen – nemcsak az adórátákat és a szociális ellátásokat érintették, hanem kiterjedtek bizonyos típusú munkavállalók munkájának szabályozására is. Ilyen intézkedésként említhető az alkalmi munkavállalási könyv és hozzá kapcsolódóan a közteherjegy bevezetése. Ennek jelenlegi és várható hatékonysága azonban kérdéses, mivel szakértők szerint a szabályok annyira bonyolultak, hogy nem várható el a betartásuk, ugyanakkor ellenőrzésük korlátokba ütközik.

Kidolgozás alatt áll a társadalombiztosítási érdekeltség megteremtését szolgáló egyéni jogosultságokat nyilvántartó rendszer. Fontos és eredményesnek ígérkező intézkedés ez abban a jelenlegi magyarországi munkaerő-piaci helyzetben, amelyben az önkéntesen vagy kényszerűen minimálbéren bejelentetten dolgozók létszáma rendkívül magas. Az egyéni nyilvántartások rendszere láthatóvá teszi mindenki számára, hogy a jelenbeli befizetési elmaradások milyen komoly hátrányokat hordoznak számukra a jövőre nézve, idős korúkra.

Fontos lépések az értékelési időszakban és a tervezett intézkedések sorában a megfelelő információs adatbázisok kialakítása (Egységes Magyar Munkaügyi Adatbázis, EMMA, különálló rendszerek egységes integrált adatbázisa), valamint a munkaügyi és adóhatósági ellenőrzések szaporítása és szigorítása. Különös hangsúlyt kapott és kap e téren az építőipari ágazat ellenőrzése, ahol egyedi módszerek bevezetése is szerepel a tervek között. Az ellenőrzések szaporítása és szigorítása mindenképpen üdvözlendő: nemzetközi tapasztalok is mutatják, hogy – szemben a hisztérikus, kampányszerű vizsgálatokkal – szisztematikus ellenőrzésekkel hosszabb távon is eredményeket lehet elérni.

A regionális különbségek csökkentése

A munkaerő-piaci aktivitás területi kiegyenlítését célzó kormányzati törekvések ellenére a vizsgált időszakban nemhogy csökkentek volna, növekedtek a regionális különbségek, folytatódott a hátrányos helyzetű térségek leszakadása.

A kudarc okaira irányuló vizsgálatokból arra lehet következtetni, hogy a területfejlesztési támogatások egyrészt mértéküknél fogva nem ellensúlyozhatták az agglomerációs folyamatok infrastrukturális, logisztikai és képzettségi egyenlőtlenségeket bővítetten újratermelő hatását. A különféle tárcák kezelésében lévő alapokból származó évi támogatások együttevén nem érik el az egy-egy évben Magyarországon megvalósuló beruházások egytizedét. Másrészt,

miközben arra is elégtelennek bizonyultak, hogy érdemi hatással legyenek a területi mobilitásra és ezen keresztül az emberi tőke területi eloszlására, eközben a kormányzat nem ismerte fel a hátrányos helyzetű régiókban működő iskolák kiemelt támogatásának különös fontosságát a térségi hátrányok felszámolásában.

A területi kiegyenlítődést szolgáló támogatások nagyságára, területi eloszlására, rendeltetésére és kormányzati koordinációjára irányuló vizsgálatok eredményei ugyanakkor arra is rávilágítanak, hogy a rendelkezésre álló források célszerűbb felhasználásával lényegesen csökkenthető lenne a hátrányos helyzetű térségek lemaradása. Ehhez azonban nem elegendő a jelenlegi támogatási rendszerek korrekciója és új elemekkel való bővítése. A feladatok egy része ugyanis messze meghaladja egy-egy tárca kompetenciáját, ugyanakkor a tárcaközi egyeztetés szokásos működése alkalmatlan a feladatok hatékony koordinálására, és különösképpen alkalmatlan a foglalkoztatási szempontok érvényesítésére a területi támogatásokkal kapcsolatos kormányzati munkában. A támogatási rendszer hatékonyabb működéséhez jelentős átalakításokra lenne szükség a területi tervezési rendszerben, a központi költségvetés tervezési rendszerében, az erőforrások decentralizálásának intézményi feltételeiben, az önkormányzatok finanszírozásának rendszerében.

A területi egyenlőtlenségek alakulása szempontjából kitüntetett szerepet játszó közúthálózat-fejlesztési kérdések például jelenleg a GKM hatáskörébe tartoznak, amely a várható lokális gazdasági, munkaerő-piaci hatásokat legfeljebb érintőlegesen mérlegelve, alapvetően közlekedéspolitikai-forgalomszervezési szempontokat tartva szem előtt készíti elő a kormány ez irányú döntéseit, miközben a kormány területfejlesztésért felelős része e fejlesztések megvalósulásától elsősorban a gyorsforgalmi utak mentén elhelyezkedő térségek beruházásvonzó képességének és foglalkoztatásának növekedését várja, és a lokális munkaerő-piaci központok és a környező falvak közötti napi ingázáshoz többnyire nélkülözhetetlen alsóbb rendű utak bővítésében és korszerűsítésében jórészt decentralizált pályázati rendszerekre hagyatkozik. Pedig a gyorsforgalmi utak, ezen belül az autópályák, noha kétségkívül roppant fontos eszközei, ám korántsem elégséges feltételei a regionális gazdaságok dinamizálásának. Ahhoz, hogy egy autópálya ki tudja fejteni gazdaságösztönző hatásait, úgy tűnik, megfelelő kiinduló állapotok, valamint egyéb dinamizáló tényezők is szükségesek.

Magyarországon jelenleg ilyen tényezőnek mutatkozik mindenekelőtt a nyugati határ távolsága-elérhetősége, ahonnan a külföldi működőtőke-befektetések zöme érkezik, és ahova az export jelentős része irányul. Ez a tőke mindeddig megállt Budapestnél és annak agglomerációjánál, de legalábbis nagyon kis része jutott el tovább, dél és kelet felé – amint ezt az M3-as és M5-ös autópályák környezetének továbbra is többnyire meglehetősen kedvezőtlen gazdasági mutatói jelzik. Szemben azokkal az elméletileg és módszertanilag kifogásolható regressziós vizsgálatokkal, amelyek az egyes települések valamely gazdasági fejlettségi mutatója és autópályáktól való távolsága között keresnek kapcsolatot, figyelemre méltó – és reménykeltő – legújabb vizsgálati eredmény viszont, hogy az M3-as autópálya Gyöngyös-Füzesabony közötti szakaszának átadását követően az érintett településeken az országos átlag alakulásához képest látványos növekedésnek indult a vállalkozássűrűség: a

gazdálkodószervezetek ezer lakosra jutó száma. Valószínűsíthető, hogy teljesebb hálózat esetén – ha például elkészül legalább a Helsinki-folyosó – az autópályák azáltal, hogy megkönnyítik a nemzetközi gazdasági kapcsolatok szorosabbá válását, az eddigieknél erőteljesebb ösztönző hatással lesznek az érintett területek gazdaságára.

Tanulságos ugyanakkor az a Szigetközben idén július óta zajló interjúsorozat, amelynek tapasztalatai szerint az M1-es autópálya az érintett térségen belül szinte kizárólag Győrben és Mosonmagyaróváron eredményezett (természetesen egyéb tényezők kedvező hatásának is köszönhetően) erőteljes beruházási fellendülést; a közsés településeken – falvakban – csak elvétve keletkezett, illetve fektetett be számottevő munkahelyet biztosító vállalkozás. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a térség falusi munkavállalóinak túlnyomó többsége a városokban, napi ingázóként jutott új munkaalkalomhoz, ami egyrészt jelentős terhet ró a helyi úthálózatra. Másrészt hatásaiban át nem gondolt településszerkezeti és szociális következményeket von maga után: nappal néptelen alvótelepülések kialakulását és a még meglévő falusi tradicionális közösségek felbomlását egyfelől, a városok közötti agglomerációs gyűrűk kialakulását másfelől. Ezek a tapasztalatok a gyorsforgalmi úthálózat területi-települési kihatásaival kapcsolatos sokoldalú és részletes vizsgálatok lefolytatásának fontosságára és e vizsgálatok eredményeire is támaszkodva a közútfejlesztési döntésekben a tárcaközi egyeztetések rendszeressé tételének szükségességére figyelmeztetnek.

IV. Következtetések és javaslatok

Az elmúlt öt év foglalkoztatáspolitikáját összefoglalóan értékelve, legelőször is azt kell megállapítanunk, hogy Magyarország foglalkoztatási helyzete nem változott érdemben 2000-2004-ben. A foglalkoztatás növekedése 2001-ben megtört, a foglalkoztatási ráta az ezredforduló idejére kialakult szinten stabilizálódott. A munkaerő-piaci kulcsmutatók, különösen az aktivitási ráta tekintetében Magyarország nem tudott kitörni az uniós országok sereghajtóinak mezőnyéből, és az ILO-OECD definíció szerinti munkanélküliség viszonylag alacsony szintje a munkában nem állók alacsony álláskeresői aktivitásának tulajdonítható.

A vizsgált öt év során a munkaerő-kínálat növelésére számos – esetenként radikális – intézkedés született. Közéjük tartozik az öregségi nyugdíjkorhatár (már korábban elhatározott) emelése, a korhatár előtti nyugdíjazás feltételeinek (ugyancsak régebben, még 1998-ban kezdődött) szigorítása, a munkanélküli járadék nagyságának és folyósítási idejének csökkentése, a jövedelempótló támogatás megszüntetése és helyette a közmunka-kötelezettséggel is járó rendszeres szociális segély bevezetése, a minimálbér kétszeri nagymértékű emelése, a járadékos munkanélküliek álláskeresői támogatásának bevezetése. A kereslet élénkítését célzó intézkedések nem álltak össze hasonlóan markáns „csomaggá”, de e téren is számos élénkítő program folyt és folyik. Ebbe a körbe sorolható a munkahelyteremtő beruházások támogatása, a kisvállalkozás-támogató programok, a munkáltatói terhek részbeni átvállalása a bértámogatási rendszer keretében vagy a munkaidő meghatározásában érvényesülő korlátozások enyhítése. A kormányok emellett kísérleteket tettek az adófegyelem

erősítésére, a számlaadási kötelezettség betartatására, és szigorúbb munkaügyi ellenőrzéssel is megpróbálták korlátok közé szorítani a be nem jelentett munkavállalást.

Ugyanakkor számos, a foglalkoztatást korlátozó intézmény és gyakorlat maradt fenn. Az öregségi nyugdíjkorhatár emelését követően növekedett az idősebb korosztályok foglalkoztatása, de a korhatár előtti nyugdíjazás a „rokkantosítás” örve alatt részben folytatódott. Lényegében változatlan maradt – és nagy tömegek számára jelent a munkavállalással szemben vonzó alternatívát – a gyermektámogatások nemzetközileg egyedülállóan nagyvonalú rendszere. Erősödött a politikai ciklus, ami a 2002-es országgyűlési választások előtt és után példátlanul gyors, a versenyszférába is átgyűrűző – a termelékenység-növekedés ütemét messze meghaladó mértékű – reálbér-emelkedést eredményezett. Nem történt érdemleges előrelépés az általános iskolai szegregáció és a középiskolai lemorzsolódás elleni küzdelemben, aminek következtében az iskolarendszert elhagyók közel egyötöde továbbra is általános iskolai végzettséggel lép a munkaerőpiacra. Nemzetközi összehasonlításban ma is rendkívül nagyok az iskolázottság szerinti és a regionális foglalkoztatási különbségek.

Uniós taggá válásakor Magyarország elkötelezte magát az európai foglalkoztatáspolitikai prioritások átvétele mellett, melyek érvényesüléséről időszakonként be is számoltatják. E prioritások alapvetően az alacsony – a tengerentúli OECD-országokénál jóval alacsonyabb – foglalkoztatás emelésének szándéka, valamint az „euroszklerózis” leküzdésének célja köré rendeződnek, értelemszerűen nagy hangsúlyt adva a munkaerő-piaci rugalmasság és az alkalmazkodó készség (ezen belül a folyamatos emberitőke-felhalmozás) kérdéseinek. E prioritások mellett ugyanakkor a magyar munkaügyi kormányzatnak figyelemmel kell lennie az ország (részben a közép-kelet európai térség más országaival közös) sajátos problémáira is. Ilyen sajátos problémák a foglalkoztatásnövelés és a bérfelzárkózás között feszülő ellentmondás, az alacsony iskolázottságú népesség példátlanul alacsony foglalkoztatása, a cigányság szinte teljes kiszorulása a munkaerőpiacról, a regionális különbségek mértéke és tartóssága, a hirtelen kibővült felsőoktatás összehangolása a munkaerő-kereslettel. Az elmúlt öt év hazai foglalkoztatáspolitikájának értékelésében az összeurópai prioritások mellett ezeket a sajátos problémákat is igyekeztünk szem előtt tartani. Beszámolónk hátra lévő részében – az előzőekben követett szerkezeti tagoláshoz igazodó sorrendben – pontokba szedve kiemeljük a vizsgálati eredményeinkből az elkövetkező időszak foglalkoztatáspolitikai vonatkozású kormányzati teendőire leszűrhető, általunk legfontosabbnak vélt tanulságokat.

- A magyar gazdaságpolitikának fel kell készülnie arra, hogy a különböző területekre vonatkozó uniós stratégiák, akcióprogramok, ütemtervek és irányvonalak a legutóbbi időkben megvalósított áramvonalasításuk után sem feltétlenül lesznek egymással konzisztensek, továbbá hogy számos területen a nemzeti politikák uniós keretekben való koordinálása – harmonizálása – vagy nem hoz jelentős előnyt a tagországok számára a nemzeti keretekben történő megvalósítással szemben, vagy a koordinált megvalósítás illúzió. Ennek megfelelően a magyar kormányzati szerveknek minden egyes területen meg kell vizsgálniuk, hogy a főbb uniós kezdeményezések konzisztensek-e egymással, illetve hogy a centralizált uniós politikák

körén kívül eső területeken kezdeményezett közösségi koordináció a magyar gazdaság számára előnyökkel jár-e. Mivel az illetékes kormányzerveket az uniós és hazai működési gépezet sűrű határidős feladatai leterhelik, ilyen átfogó vizsgálatokhoz érdemes a hazai kutatók segítségét kérni.

A legtöbb közösségi kezdeményezés széles mozgásteret biztosít a tagországok számára, s a célok közötti konzisztenciát leginkább a tagországoknak maguknak kell biztosítaniuk, egyértelmű értékválasztással, a célok világos sorolásával, szakmai egyeztető munkával, hatásvizsgálatokkal, modellszámításokkal. Egy dolog a közvélemény vagy valamely szakmai csoport támogatásának megnyeréséért folytatott propaganda, és más dolog a felelősségteljes szakmai munka. Nem feltétlenül muszáj átvenni a hangzatos, csupa szépet és jót ígérő uniós jelszavakat, de még egyes jelszavak átvétele esetén is a szakmai munka során meg kell maradni a valóság talaján.

- A különböző részprogramok összehangolására megfelelő lehetőséget biztosít a megújult lisszaboni folyamat. Ennek keretében a „Növekedés és Munkahelyek” program integrált irányvonalai és az uniós ajánlások nyomán ez év őszére el kell készülnie a hároméves „Növekedés és Munkahelyek” (lisszaboni) reformmunkatervnek. Eddigi tapasztalataink alapján nem látunk a magyar államapparátusban olyan szervet, amely kapacitásánál és hagyományainál fogva ezt a koordinációs, integráló feladatot meg tudná oldani; csak remélni lehet, hogy az erre kijelölt GKM felnőtt számára újszerű feladathoz. A lisszaboni reformmunkaterv során lehetőleg el kell kerülni az inkonzisztenciát, vagyis hogy például a makrorész és a foglalkoztatási rész előrejelzései minden magyarázat nélkül eltérjenek egymástól. A PM-nek és az FMM-nek egyeztetnie kell egymással a kiinduló adatsorokat, az egyes mutatók összetevőit, valamint előrejelzéseik feltételezéseit. Így elkerülhető a technikai okokból előforduló eltérés (például más nevezőt használtak a foglalkoztatási ráta számításánál), és tetten érhető az elvi különbség. Ha a kétfajta szemlélet nem egyeztethető össze, akkor több variáns is kidolgozható, de csak pontosan megjelölt feltételezések és a hozzájuk kapcsolódó kormányzati akciók pontos felsorolása esetén. A koherens tervezést segítő, foglalkoztatási akciótervünk megalapozó számításait érdemes lenne részletesebben kidolgozni, például szerepeltetni a foglalkoztatottak üzleti és közszféra közötti megoszlását is. Emellett át kell gondolni, hogy a következő hat-nyolc év infrastruktúrabővítésre összpontosító, tőkeintenzív növekedési szakasza milyen további követelményeket támaszt a foglalkoztatáspolitikával és a produktív fejlesztések ösztönzésével szemben.

A konzisztencia biztosítására azonban nem csak az unió számára középtávra készített dokumentumokban, hanem a rövidebb távú kormányzati munkában is törekedni kell. Ahogyan az uniós foglalkoztatási irányvonalak alapján kidolgozandó jövőbeli terveket nem lehet függetleníteni a bérek alakulásának tervezésétől, ugyanúgy indokolt, hogy az ÉT-ben se lehessen a bérekről anélkül vitatkozni, hogy a foglalkoztatásra vonatkozó középtávú tervezeteket figyelembe vennék, illetve a közszféra jelentős létszámleépítéséről ne lehessen anélkül határozni, hogy fel ne mérnék – többek között a foglalkoztatási irányvonalak szempontjait is figyelembe véve – annak rövid és hosszú távú foglalkoztatási hatásait.

- Felül kellene vizsgálni a foglalkoztatás bővítésével kapcsolatos célokat, különös tekintettel megvalósulásuk eddigi tapasztalataira s a foglalkoztatás bővülésének a termelékenység-növekedés és a bérfelzárkózás ütemére gyakorolt hatásaira.

Szembe kell néznünk azzal, hogy az alacsony iskolázottságú népesség munkából való kiszorulása – olyan mértékben, melyre nem volt példa az OECD országok közelmúltbeli történelmében – a legfontosabb megértésre és orvoslásra váró munkaerő-piaci probléma Közép-Kelet Európában és kiváltképp Magyarországon, ahol e tekintetben a legsúlyosabb a helyzet. A magyar foglalkoztatáspolitikának a jelenleginél sokkal nagyobb mértékben kellene koncentrálnia erre a problémára, akár azon az áron is, hogy más, az európai foglalkoztatáspolitikában kiemelt fontosságúnak számító területekről (a nemek közötti egyenlőség biztosítása, az élethossziglani tanulás ösztönzése és a többi) von el forrásokat. Ha ezt nem teszi, hanem továbbra is jelentős összegeket költ például az iskolázottabb rétegek – nemzetközi összehasonlításban átlagosnak vagy az átlagosnál is magasabbnak számító – foglalkoztatásának további növelésére, akkor minden bizonnyal pazarlóan használja fel a rendelkezésre álló szűkös forrásokat.

- A munkaerő-piaci politikák hatékonyságának javítását, a különböző szervezetekhez (minisztériumok, önkormányzatok) tartozó feladatok széttagoltságából adódó hátrányok csökkentését szolgálhatná, ha a kormányzat lépéseket tenne a munkaerő-piaci politikák gyakorlati megvalósítását végző intézmények integrált rendszerben történő működtetésére (ilyen rendszer működik – részben még kísérleti jelleggel – például Finnországban és Hollandiában) és a munkaerő-piaci politikák több minisztérium illetékességi körébe tartozó feladatai esetében a kellően szoros minisztériumközi koordináció megvalósítására.

A munkaerő-piaci politikák hatékonyabbá tételének fontos további feltétele a különböző intézkedések és eljárások – ezen belül a különféle jövedelemtranszferek – munkaerő-keresletre és -kínálatra gyakorolt hatásának nyomon követése, amelyhez elengedhetetlen a meglévő statisztikai és adminisztratív/államigazgatási adatbázisok információinak egyéni szintű összekapcsolása s az elemzések elvégzéséhez szükséges személyi és egyéb feltételek létrehozásának megkezdése. E nélkül az ÁFSZ nem lesz képes kellő színvonalon ellátni egyik alapvető feladatát: szisztematikusan figyelemmel kísérni a mindenkori munkaerő-piaci intézkedések hatásait.

- Noha a bérek után fizetendő munkáltatói adó- és járulékterhek jelenlegi magyarországi mértékének megítélésében nagy a bizonytalanság, az e terhek csökkentésétől reálisan várható munkahelyteremtő hatást illetően a mainál visszafogottabb várakozások indokoltak.

A munkát terhelő adók foglalkoztatási hatása szempontjából figyelmet érdemel, hogy országközi viszonylatban nem mutatható ki összefüggés az adóterhelés mértéke és a

termékegységre jutó munkaköltség között – aminek egyik kézenfekvő oka az lehet, hogy a magasabb adók terheit a munkáltatók alacsonyabb nettó bérek formájában idővel át tudják hárítani a munkavállalókra. Eszerint számolni kell azzal az eshetőséggel, hogy a munkát terhelő adók és járulékok esetleges mérséklésének munkaköltség-csökkentő – és ezen keresztül az alkalmazni kívánt dolgozók számát növelő – hatását közömbösítené az ennek nyomán megemelkedő nettó bérek munkaköltség-növelő hatása. Figyelembe kell továbbá venni azt is, hogy a magyar vállalatok munkaerő-keresletének munkaerőköltség-rugalmassága –0,3 körülire tehető. Ezt alapul véve, például tíz százalék körüli (tehát igen jelentékeny) adó- és járulékmérsékléssel – amely nagyjából három százalékkal csökkentené a bruttó munkaköltséget – is csak szűk egy százalékkal lehetne növelni a foglalkoztatni kívánt dolgozók számát, azaz egy általános adómérsékléstől valójában igen szerény eredmények várhatók.

- Nem vitatva, hogy a közszféra nyomott bérszínvonalát közelíteni kellett a versenyszférában kialakult bérekhez, egy csapásra másfélszeresre emelni a munkaerőpiacon tevékenykedő emberek közel harmadának bérét túlságosan drasztikus intézkedésnek minősíthető. Célszerűbb lett volna több lépésben, fokozatosan végrehajtani a bérfelzárkóztatást, különösen ha azt is figyelembe vesszük, hogy e nagyarányú egyszeri béremelést követően a közalkalmazotti bérek több mint két éven át semmit sem nőttek, amit az érintettek úgy értékelhetnek, hogy megemelt bérüket elinflálja a kormány. Továbbá, célszerűbb – olcsóbb és igazságosabb – lett volna egységes emelés helyett, amelynek eredményeképpen több végzettségi/foglalkozási kategóriában a közalkalmazottak bérhátránya bérelőnybe fordult, annak mértékében emelni a béreket, hogy az adott foglalkozásokban, illetőleg végzettségi kategóriákban mekkora a bérlemaradás a versenyszférához képest.

Az intézkedés tanulságait figyelembe véve, megítélésünk szerint a jövőben a költségvetési egyensúllyal kapcsolatos megfontolásokon túlmenően is óvakodni kell a költségvetési szektor bérszínvonalának a magánszektorét meghaladó ütemű esetleges újabb általános emelésétől, különösen hogy a költségvetési szektor bérhátránya már csak a nem vezető beosztású diplomások esetében mutatható ki.

- A munkaerőpiac rugalmasságának fokozásához kívánatos lenne a részmunkaidős foglalkoztatás terjedése, amihez a keresletet befolyásoló lépések mellett a munkavállalói költségeket mérséklő intézkedésekre is szükség van. Kérdéses azonban, érdemes-e erre különféle munkavállalói támogatások nyújtásával törekedni.

A meglévő részdíj munkahelyek jó része már ma is – nyugdíjak és gyermekgondozási támogatások formájában nyújtott – állami szubvenciókkal működik. Megválaszolásra váró kérdés, hogy a jelenleg részmunkaidőben dolgozó nyugdíjasok, illetve gyesen lévők többsége a kényszerű inaktivitás és a részmunkaidős foglalkoztatás között választ-e (mely esetben indokolt lehet a szubvenció fenntartása vagy akár növelése is), vagy a teljes idejű munkavállalásnál kívánatosabbnak találja a gyessel, illetve korai nyugdíjjal támogatott

részidős munkavégzést (mely esetben kétséges az állami támogatás indokoltsága). Mivel e kérdés megválaszolásához egyelőre nem állnak rendelkezésre megfelelő kutatási eredmények, a munkavállalói támogatást olyan szubvenciókra célszerű korlátozni, melyek a nem munkából származó jövedelmet nem érintve mérséklék a munkavállaláskor felmerülő 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-, illetve utazásiköltség-támogatása.

- Az 1995 és 2003 közötti nettó diplomás munkahelyteremtés nagyjából a költségvetési szektorhoz kötődő foglalkozásokban koncentrált. Itt és csakis itt nem ment végbe az az áralkalmazkodási folyamat, melyet a versenyszféra diplomás foglalkozásaiban és irodai-üzemeltetési munkaköreiben megfigyelhettünk.

Ebben a helyzetben egy eljövendő kormányzat megítélésünk szerint fontos feladata lenne szembeszállni azzal a jól fizető költségvetési munkahelyek fenntartására és szaporítására irányuló nyomással, melynek erejét jól mutatja napjaink diplomás munkanélküliséggel kapcsolatos értelmiségi panaszáradata vagy a diplomás túltermeléssel kapcsolatos katasztrófa-forgatókönyvek népszerűsége. Ez ugyanakkor elkerülhetetlenül maga után vonná azt, hogy a felsőoktatásból kikerülőknél valóban bércsökkenéssel és/vagy elhelyezkedési nehézségekkel kell majd szembenéznük.

- Az eddigieknél nagyobb súlyt kellene helyezni arra, hogy csökkenjen a fiatal korcsoportokban az alacsony iskolázottság újratermelődése.

A jelenleg rendelkezésre álló eszközök láthatólag nem elegendőek e cél eléréséhez. Olyan csoportokról van szó, akik nem fejezték be az általános iskolát, vagy ott nem szerezték meg az alapvető készségeket és képességeket, illetőleg lemorzsolódtak a középfokú oktatásból, és akik ennek következtében azzal a lehetőséggel is kevéssé élhetnek, hogy első szakképzésüket a felnőttképzés keretében szerezzék meg. E csoportok számára az érintett többi tárca – köztük természetesen az OM – bevonásával olyan programokat kellene kidolgozni, amelyek a tankötelezettség végéig figyelemmel kísérik az oktatásból lemorzsolódottak további pályafutását, és megpróbálnák visszavezetni őket az iskolarendszerbe. Emellett érdemes lenne megfontolni a dolgozók általános iskolájának visszaállítását és kibővítését olyan programokkal, amelyek a középfokú oktatásból lemorzsolódottak kompetenciafejlesztését tűznék ki célul, hogy lehetővé váljék későbbi bekapcsolódásuk a szakképzésbe.

- A jelenlegi nyugdíj- és nyugdíjszer ellátások teljes rendszerét tartva szem el tt, tisztázni kellene, miként tehet k ezek az ellátások jövedelempótló funkciójuk sérelme nélkül munkavállalásra ösztönz bbé. A nemzetközi példák ugyanis azt mutatják, hogy az id sebb

munkavállalók aktivitásának növelésére tett intézkedések csak az ellátások teljes rendszerét átfogó koncepció megvalósításának keretében lehetnek eredményesek. Emellett arra is szükség lenne, hogy a kormányzati kommunikációban világosan és egyértelműen megjelenjék az időskori aktivitás fontossága a gazdaság tartós és kiegyensúlyozott fejlődése szempontjából. A korai nyugdíjazás visszaszorítására pedig az elrehozott nyugdíj összegének csökkentése, a rokkantnyugdíj-jogosultság hathatós szigorítása és a foglalkozási rehabilitáció ösztönzése látszik szükségesnek.

- Megítélésünk szerint módosításokra szorul a köztisztviselők korai nyugdíjazására újra lehetőséget nyújtó ún. prémium évek program. Megfontolandónak látszik egyrészt a kedvezmények csökkentése munkavégzés elírásával, a munkáltatótól elvárt létszámkorlátozás növelésével, a hátra lévő prémiumösszeg kifizetésére való jogosultság megszüntetésével, ha a munkavállaló a közszolgálatban talál másik állást stb. Másrészt, a program az előrehozott nyugdíjat váltaná ki, ha a korhatár 55/58 év lenne, és megfelelő szolgálati idő felett az kaphatná, aki vállalja, hogy a rendes nyugdíjkorhatár eléréseig dolgozik. Fontos, hogy kompatibilis legyen az elhalasztott nyugdíjba vonulás ösztönzésével: a dolgozó kapjon arányosan magasabb nyugdíjat, ha későbbre halasztja a nyugdíjba vonulást. A javaslat azon alapszik, hogy az idősebb munkavállalók képesek értéket termelni, viszont magasra értékelik a szabadidőt, és ezért szívesebben dolgoznak részmunkaidőben.

- Meg kellene találni a roma lakosság drámai mértékű munkaerő-piaci kizorítottságának orvoslására alkalmas, tartós foglalkoztatást eredményező munkaerő-politikai eszközöket.

Az ún. jóléti foglalkoztatás drága és sehová sem vezető formái helyett megoldásként társadalmi integrációt biztosító tartalmas projekteket javasolunk, amelyek – ha megfelelő szakértelemmel működtetik őket – kivezethetnek a társadalom alatti létezés reménytelen világából. Ilyen megoldásnak gondoljuk egyrészt a romák gazdasági önszerveződését elősegítő, felkészült nonprofit szervezetek által gondozott programokat (az Autónia Alapítvány által szervezett programok mintájára), másrészt a gazdaságra, a közlekedési viszonyokra, az oktatásra, az egészségügyre és a szociális intézményekre egyszerre kiterjedő rehabilitációs programokat az ország romák által sűrűn lakott falusi válságövezeteiben (a minta itt az ún. Cserehát program lehet, amely egy válságban lévő teljes övezet megújítására tesz kísérletet – sajnálatos, hogy e nagyszabású program a legfrissebb hírek szerint kifulladásban van; jó lenne, ha a kormányzat ezt nem nézné ölbe tett kézzel.) Emellett felül kellene vizsgálni a támogatási intézményrendszer jelenlegi decentralizált rendszerét. Nem tökéletes, de a jelenleginél feltétlenül jobb megoldás lenne, ha a helyi munkaügyi központok hálózatára támaszkodva épülne ki egy egységes elvek alapján működő és egységes gyakorlatot követő segélyezési és támogatási intézményrendszer.

- Javasoljuk, hogy a roma lakosság helyzetének nyomon követésére rendszeresen kerüljön sor megfelelően nagy mintás, reprezentatív statisztikai felmérésekre. Tarthatatlannak látjuk azt a jelenlegi helyzetet, hogy miközben uniós csatlakozásunk óta a minisztériumok és főhatóságok sorozatban kéri föl a hazai kutatóintézeteket a romák helyzetét is érintő indikátorok készítésére – sőt idősorok összeállítására –, eközben még csak tervek sincsenek arra, miként, milyen rendszerességgel, milyen pénzügyi forrásokból, mely szervezeteknek kell a hazai cigányság helyzetéről adatokat gyűjteni. A romák helyzetének megismerésére irányuló mélyebb vizsgálódások lehetősége ment füstbe 2004 őszén azzal, hogy az Ifjúsági, Családvédelmi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium lefújta a KSH 2005 őszére tervezett és minden ízében előkészített, országosan reprezentatív (5000 háztartásra kiterjedő) romafelvételét, amely prototípusa lett volna a KSH ötvenkénti rendszerességű és a népesség egészének helyzetével való összehasonlítást lehetővé tevő későbbi roma-adatfelvételeinek.

- A fogyatékosok foglalkoztatásához nyújtott támogatások rendszerének átalakítását két fő elv alapulvételével látnánk célszerűnek. Egyrészt törekedni kellene a jelenlegi bonyolult szabályozás jelentős egyszerűsítésére. Másrészt egyértelműen meg kellene határozni a konkrét támogatási célokat, és az egyes támogatási célokhoz mérhető eredménymutatókat kellene hozzárendelni, amelyek teljesítésétől függne a támogatás. A fogyatékos embereknek nyújtott ellátást illetően pedig javasoljuk, hogy – foglalkoztatásuk támogatási rendszerének átalakításával párhuzamosan – kerüljön sor a rokkantsági nyugdíj átalakítására oly módon, hogy a jogosultság megítélésében a megmaradt munkavégzési képességet és a rehabilitáció lehetőségét is figyelembe vegyék, és csak hosszabb idejű sikertelen rehabilitációs vagy munkakeresési időszak után lehessen jogosultságot szerezni. A pénzbeli ellátások szigorítását érdemes lehet – legalább részben – ellensúlyozni a rehabilitációt és munkába állást segítő természetbeni többlettámogatásokkal. Javasoljuk továbbá az ÁFSZ által nyújtott rehabilitációs szolgáltatások eredményességének rendszeres hatásvizsgálatát. A megváltozott munkaképességű emberek aktivitásának növelését szolgálhatná, ha hatásvizsgálati eredmények figyelembevételével lehetne dönteni a szolgáltatások szükséges bővítéséről és javításáról.

- A széles értelemben vett munkanélküli ellátó rendszer kalibrálása és irányítása megítélésünk szerint kicsúszott a foglalkoztatáspolitikáért felelős FMM kezéből. Ma a korai nyugdíj és a gyes-gyed-gyet – melyek *de facto* munkanélküli segélyezési funkciót is betöltenek – és az önkormányzatok hatáskörébe tartozó rendszeres szociális segélyezés sokszorta nagyobb szerepet játszik a nem dolgozók megélhetésének biztosításában, mint az álláskeresőket támogató munkanélküli járadék. Nem csak érdemi beleszólása nincs az FMM-nek a fenti jóléti rendszerek kialakításába, hanem gyakran a véleményformáláshoz szükséges információk sem jutnak el a foglalkoztatáspolitikáért felelős szakemberekhez, miközben a rendszerek működtetői maguk nem végeznek a munkaerő-piaci kérdésekkel foglalkozó elemzéseket. A kialakult helyzetben a jelenleginél sokkal intenzívebb együttműködésre lenne szükség a jóléti rendszert felügyelő intézmények és az FMM között.

- Foglalkoztatásösztönző hatását tekintve jól célzott programnak tekinthető a gyestről munkába visszatérőknek nyújtott munkaerőköltség-támogatás. A gyesen töltött idő alatt ugyanis megszakad az emberi tőke akkumulációja – amely amúgy fiatal korban igen jelentős (2004. évi adatok alapján végzett számítások szerint a munkatapasztalat a 22. és 27. életév között 23, a 25. és 30. életév között 5 százalékkal emeli a nők keresetét) –, aminek következtében a munkába visszatérni szándékozó anyák alacsony bérajánlatokat kapnak, legalábbis fiatal korban és a versenyszférában. A szubvenció azáltal, hogy magasabb nettó bért tesz lehetővé a munkaköltség emelése nélkül, módot nyújt az emberi tőke felhalmozásában keletkezett lemaradás pótlására.

Ezzel szemben aggályosnak látjuk azt az új helyzetet, amely 2006-tól a gyes melletti teljes idejű munkavállalás engedélyezésével előáll. Ez ugyanis a gyest a családi pótlékhoz hasonló, a munkaerő-piaci státusztól függetlenül, alanyi jogon járó készpénzes támogatássá alakítja át. Ennek fényében indokoltnak tűnik a gyermektámogatás egész rendszerének újragondolása.

- A munkanélküli ellátás összegének a munkanélküliek elhelyezkedésére gyakorolt hatását illetően azt állapítottuk meg, hogy kimutatható ugyan a nagyobb segély elhelyezkedéstől visszatartó hatása, de ez a hatás igen csekély mértékű. Noha eszerint a magyar munkanélküliek nem reagálnak rugalmasan a segélyezés nagyvonalúságának változásaira, a foglalkoztatáspolitikai következtetések levonásához figyelembe kell venni, hogy munkanélküli-járadékhoz csak azok juthatnak, akik megfelelő ideig járulékfizetéssel járó legális munkát végeztek. Ezért az ellátás bővítése, illetőleg összegének emelése felértékeli a munkavállalást, és ezáltal növeli a munkaerő-kínálatot, illetőleg legális keretek közötti munkavállalásra ösztönöz. Noha e közvetett hatás mértéke megfelelő vizsgálatok híján nem jósolható meg, a jelenlegi helyzetben, amikor mind a segélyhez jutási esély, mind a segélyen keresztül megvalósuló bérpótlás meglehetősen alacsony, érdemes lehet megfontolni ezen az alapon az ellátási rendszer nagyvonalúbbá tételét.

- A munkanélküli ellátások elhelyezkedésösztönző szerepének erősítéséhez megítélésünk szerint a Foglalkoztatási Szolgálatnak a jelenleginél sokkal nagyobb figyelmet kellene fordítania az ellátáshoz jutás indokoltági (együttműködési) követelményeinek érvényesítésére, ti. hogy ellátásban csak a munkavállalásra készen álló, az elhelyezkedés érdekében erőfeszítéseket is vállaló munkanélküliek részesülhessenek.

A munkatársak képzésében és továbbképzésében helyet kellene kapnia az ellátások ösztönző hatásaival, az indokoltági kritériumok támasztásának céljaival és nemzetközi gyakorlatával kapcsolatos ismereteknek, s a munkaügyi szervezet irányítóinak ki kellene munkálniuk és az egész szervezetben érvényre kellene juttatniuk az ellátásban részesülőkkel szemben támasztott követelményeket. A konkrét intézkedések kidolgozásakor ugyanakkor figyelembe kell venni a szigorúbb ellenőrzés többletköltségeit és a szervezet rendelkezésére álló erőforrásokat is.

- Elsősorban a munkavállalás kifizetődőbbé tételét célzó intézkedésként a vizsgált időszakban végrehajtott nagyarányú minimálbéremelések kedvezőtlen foglalkoztatási és költségvetési kihatásait s a szürke gazdaság kifehéritését keresztező következményeit figyelembe véve, az elkövetkező években annak ellenére elkerülendőnek véljük a minimálbér átlagbért meghaladó ütemű emelését, hogy a magyarországi minimálbér/átlagbér arány európai viszonylatban meglehetősen alacsony.

- A be nem jelentett munkavégzés visszaszorítására az értékelési időszakban kidolgozott és részben már bevezetett s a következő időszakra tervezett intézkedések arról tanúskodnak, hogy a kormányzat – szemben a megelőző kormányok *ad hoc* jellegű és kampányszerű, csak egy-egy alrendszer szem előtt tartó és esetenként meglehetősen arrogáns fellépéseivel – végre következetes lépésekre szánta el magát, amelyek egyidejűleg több fronton, egymáshoz illeszkedve alakítanak át az adó-, a szociális ellátási- és az ellenőrzési alrendszereket. Megítélésünk szerint ezek az intézkedések hatékonyan szolgálhatják a be nem jelentett munkavégzés fokozatos visszaszorítását.

Eredményességük ugyanakkor azon is múlik, hogy egyidejűleg mennyire sikerül javulást elérni az állam gazdálkodásának hatékonyabbá, átláthatóbbá, korrupciómentesebbé tételében. Számítani kell arra, hogy amíg az adófizetők – vállalkozók és munkavállalók – e tekintetben nem érzékelnek javulást, addig a be nem jelentett munkavégzés visszaszorítására irányuló lépéseket zaklatásnak veszik, és vonakodni fognak attól, hogy változtassanak magatartásukon.

- A be nem jelentett munkavégzés elleni küzdelemben tényfeltáró vizsgálatokra is nagy szükség van. Célszerű lenne speciális célcsoportokra (minimálbéresek, kisvállalkozók, elmaradott régiók, fejlettebb régiók stb.) vagy akár átfogóbb megfigyelési körre reprezentatív mikroszintű felméréseket végezni, amelyek segítségével fel lehetne térképezni a minimálbéren bejelentett, valamint a be nem jelentett munkavállalás mikroszintű körülményeit, előnyeit, hátrányait, önkéntes vagy kényszerű voltát.

- Az elmaradott térségek gazdasági felzárkóztatásához jelentős előrelépést látunk szükségesnek a foglalkoztatási és az egyéb szakpolitikák – lakáspolitikai, közlekedéspolitikai, oktatáspolitikai stb. – összehangolásában, a foglalkoztatáspolitikáért felelős és a területfejlesztésben érintett más tárcák együttműködésének szorosabbá tételében.

Miközben a területfejlesztésre fordítható támogatások mértéküknél fogva nyilvánvalóan továbbra sem ellensúlyozhatják az agglomerációs folyamatok infrastrukturális, logisztikai és képzettségi egyenlőtlenségeket bővítetten újratermelő hatását, érdemi hatással lehetnek a területi mobilitásra és ezen keresztül az emberi tőke területi eloszlására. Az e tekintetben fennálló térségi hátrányok felszámolásában fontos kitörési pont lehetne a hátrányos helyzetű régiókban működő iskolák kiemelt támogatása, amelyet foglalkoztatási akciótervünk is előír.

Az FMM illetékességi körébe tartozó legsürgetőbb feladat a foglalkoztatottság területi kiegyenlítésére szolgáló eszközök átfogó értékelése a lakosság foglalkoztatási esélyeire gyakorolt hatásuk szempontjából. E nélkül nem érvényesíthető az az elv, hogy olyan eszközöket kell finanszírozni, amelyek adott térségi jellemzők mellett leghatékonyabban szolgálják a kitűzött célt.

- A közlekedési infrastruktúra fejlesztésével kapcsolatos kormányzati döntések előkészítésében, amely jelenleg a GKM hatáskörébe tartozik, mielőbbi egyeztetésekre lenne szükség a GKM és az FMM között. Szakítani kellene azzal a jelenlegi megközelítéssel és gyakorlattal, amely a Helsinki folyosók hazai szakaszainak és az erősen centralizált közúthálózati szerkezetet feloldó egyéb gyorsforgalmi útszakaszoknak teljes megépítésétől majdan (2015 táján) várható kedvező foglalkoztatási hatásokat hangsúlyozva, egyrészt nem fordít kellő figyelmet a helyi úthálózat-fejlesztésekre, másrészt az egyes gyorsforgalmi útszakaszok megépítésének ütemezését egyoldalúan közlekedéspolitikai, forgalomszervezési szempontoktól teszi függővé.

Megítélésünk szerint az autópályák esetében azon pályaszakaszok megépítésének kellene elsőbbséget kapnia, amelyek a tervezett nyomvonalak közül a leginkább elmaradott térségeket érintik. Az alsóbb rendű utak, a mellékúthálózatok bővítésében és korszerűsítésében pedig kitüntetett figyelmet kellene fordítani a falvak és a lokális munkaerő-piaci központok közötti ingázás megkönnyítésére, egyidejűleg gondoskodva a gazdaságtalan, ám az érintett falvak számára e tekintetben létfontosságú tömegközlekedési járatok finanszírozásáról.

- Az egyes szakpolitikákhoz kapcsolódó ajánlásainkon túl, vizsgálódásunk általános tanulságaként végül arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a munkaerő-piaci intézkedések megalapozásához és utólagos értékeléséhez – így az ittenihez hasonló értékelő jelentések elkészítéséhez is – hatásvizsgálatok szükségesek, amilyenekre például a minimálbér emelése vagy a munkanélküli-ellátások szűkítése-szigorítása kapcsán annak idején sor került. Célszerűnek tartanánk, ha a jövőben minden jelentősebb munkaerő-piaci programhoz készülné olyan adatfelvételi és -elemzési terv, amely a kiadások nyilvántartásán túlmenően lehetővé teszi a hatások felmérését a programértékelési módszertan szabályai szerint.