

## ELŐSZÓ

Az MTA Közgazdaságtudományi Intézete az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány támogatásával 2000-ben indította el a magyarországi munka- és foglalkoztatáspolitikai aktuális jellemzőit bemutató és a kérdéskör egy-egy területét részletesen elemző *Munkaerőpiaci tükör* című évkönyvsorozatot. A sorozat szerkesztőbizottsága kezdettől fogva arra törekedett, hogy az államigazgatásban dolgozó szakemberek, a foglalkoztatási szolgálat szervezeteiben, az önkormányzatokban, a civil szervezetekben, az oktatási intézményekben és a kutatóintézetekben dolgozó kollégák, az írott és elektronikus sajtó munkatársai napi munkájukban jól hasznosítható információkat kapjanak a magyarországi munkapiaci folyamatokról, a foglalkoztatáspolitikai jogszabályi és intézményi környezetéről, a magyarországi munkapiaccal foglalkozó hazai és nemzetközi kutatások friss eredményeiről. Az idén is olyan kiadványt állítottunk össze, amely a rendelkezésünkre álló statisztikák, elméleti kutatások és empirikus elemzések alapján, közérthető formában, jól áttekinthető szerkezetben, nemzetközi összehasonlításban mutatja be a magyarországi munkapiaci folyamatok jellemzőit és belső összefüggéseit. Megőrizve a sorozat szerkesztőinek korábbi gyakorlatát, idén is kiválasztottunk egy területet, amelyet különösen fontosnak tartottunk a magyarországi foglalkoztatáspolitikai eredményessége szempontjából. Ez a témakör ez évben a foglalkoztatáspolitikai eszközök hatásvizsgálata, amelynek jellemzőit, eredményeit részletesen tárgyalják a *Közéletkép* tanulmányai. A kiadvány öt fő részből áll.

### 1. A magyarországi munkapiac 2010–2011-ben

A válság következtében Magyarországot is sújtó visszaesés után a 2010 szeptembere és 2011 szeptembere közötti időszak a tervek szerint az erőgyűjtésé volt – ez azonban a legújabb adatok tükrében nem volt sikeres. A vizsgált időszakban a hazai kereslet stagnálása következtében a gazdaság egyetlen hajtóerejét az export jelentette, ami azonban nem volt képes a foglalkoztatás helyzetét érdemben javítani. A gazdaságot tehát ez idő alatt semmilyen

nagyobb pozitív sokk nem érte, lényeges hatást a munkapiacra az exportkereslet és a közfoglalkoztatás jelentett.

A 15–64 éves korosztály foglalkoztatási arányának a válság utáni csökkenése azonban nem egy korábbi növekvő tendenciát tört meg. Az elmúlt évek régiós szintű összehasonlításai során mind a termelés növekedését, mind a foglalkoztatási arányokat tekintve, a legrosszabbul teljesítő országok között szerepeltünk, s ez a helyzet a most vizsgált időszakban sem változott – a foglalkoztatás aránya a 2000-es évek elejére jellemző, alacsony szint (55,4 százalék) körül látszik stabilizálódni. A versenyszférában egészen 2011 első negyedévéig stagnáló béreket és csökkenő foglalkoztatást, míg a közszférában csökkenő reálbéreket és növekvő foglalkoztatást figyelhettünk meg, amiben azonban nagy szerepet játszottak a kiterjesztett közfoglalkoztatási programok. Kedvező fejlemény, hogy az inaktívak száma csökkent, a képet azonban jelentősen árnyalja, hogy e mögött inkább a munkanélküliek és a közfoglalkoztatásban részt vevők, mintsem a foglalkoztatottak növekvő száma áll. A foglalkoztatáshoz hasonló folyamatok tapasztalhatók a munkanélküliség esetében is. A munkanélküliségi ráta 2009-től – a válság hatására – bekövetkező gyors növekedése 2010 első negyedében érte el a tetőpontját, ekkor értéke 11,9 százalék volt, de azóta sem csökkent a 11 százalékos szint alá.

Eközben a versenyszféra munkakeresletét az ágazati heterogenitás, illetve folyamatos kilengések jellemezték. Ebben nagy szerepet játszhatott, hogy a vállalati alkalmazkodás elsősorban elbocsátásokkal és felvételekkel, illetve ezek időbeli átcsoportosításával történik: a rendszeres munkaerő-felvétel elhalasztásával nagyságrendileg akár két számjegyű éves munkaerő-csökkenés is elérhető. Az adatok azt sugallják, hogy az exportkilátások élénkülésével elsősorban a feldolgozóipari vállalatoknál kezdődött el újból a jelentősebb munkaerő-felvétel.

A válság kibontakozásakor az összes foglalkoztatotton belül jelentősen megnőtt a részmunkaidősök aránya. Bár ez a folyamat éves szinten tovább folytatódott, a növekedés mértéke 2010 ősze és 2011 ősze között lecsökkent. Mindeközben a nemek között e téren megfigyelhető eltérések folyamatosan nőnek, aminek következtében a nők részmunkaidős foglalkoztatásának aránya egyre inkább meghaladja a férfiakét. Ez arra utal, hogy míg a foglalkoztatásnak ez a formája a férfiak esetében csupán alkalmazkodási eszközként szolgál, a nőknél a részmunkaidő növekvő trendje hosszabb távon rajzolódik ki.

A szakpolitikában és főleg az adórendszerben bekövetkezett változások közvetlen és közvetett hatást is gyakorolhatnak a munkakeresletre. A közfoglalkoztatási szektor az elmúlt években jelentős növekedésnek indult, csak a legutóbbi évek első felében gyakorolt érdemi hatást a foglalkoztatás aggregált szintjére. A támogatott és a többi foglalkoztatási csoport között

az átjárás emellett mind ez ideig minimális, ami arra utal, hogy a közmunkaprogram eddig megvalósult formájában a foglalkoztatáspolitikában főként rövid távú eszköz. A közvetett hatások közül kiemelhető, hogy 2010. július elseje után az 500 millió forint alatti árbevétel az általános 19 százalékos kulcs helyett automatikusan 10 százalékkal adózik, aminek az adminisztrációs terhek csökkentésén keresztül a mikro- és kisvállalkozások esetében lehet pozitív hatása. A nagyobb vállalatok jövedelmezőségét csökkentő különadók („válságadók”), amelyek egyrészt mértékük, másrészt időzítésük miatt könnyen arra kényszeríthetik a versenyszféra vállalatait, hogy elbocsátásokkal, illetve a rendszeres munkaerő-felvétel elhalasztásával ellensúlyozzák a kiesést.

A munkakínálati oldal alakulását 2011. január elsejétől leginkább a szakpolitikai lépések befolyásolták, ezek közül kiemelkedik az adórendszer egykulcsossá alakítása. Noha elméleti megfontolások alapján a jól keresők munkakínálatának növekedése (az adóterhek csökkenése következtében) és a keveset keresők munkakínálatának csökkenése várható (az adóterhek növekedése következtében), ennek biztos jelét 2011-ben még nem látjuk.

Ellentétben a korábbi időszakokkal, 2010 és 2011-ben a munkanélküliek számának alakulását az aktív népességen belüli mozgások határozták meg, míg például 2008-ban és 2009-ben az inaktív munkanélküliségbe áramlása volt inkább jellemző. Az aktív munkapiaci kötődése tehát viszonylag erős maradt, sőt a munkanélküliség és inaktivitás között is pozitív a rövid távú mérleg. Aggasztó azonban, hogy a tartós munkanélküliek aránya növekszik – a magas szinten stabilizálódó munkanélküliségi ráta mögött viszonylag kis dinamika húzódik meg. Továbbra is jellemző a tartós munkanélküliek regionális eloszlásának korábbi években kialakult mintázata: 2010-ben az állomány több mint fele (51,7 százaléka) Észak-Magyarországon (itt főleg Borsod-Abaúj-Zemplén megyében), illetve Észak-Alföldön élt (Szabolcs-Szatmár-Bereg megye). Várakozásaink szerint a közeljövőben a közmunkaprogramok beindulásának éppen ezeken a területeken lesz erős hatása.

## 2. Közelkép

Az idei kötet *Közelkép* része az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök hatásvizsgálatával foglalkozik. Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök célja az, hogy segítse a munkanélkülieket vagy a munkapiacról más módon kiszorult potenciális munkavállalókat tartós munkához jutni. Olyan szolgáltatásokat nyújtanak, amelyek elvileg segítik őket az álláskeresésben, illetve abban, hogy olyan készségeket és tudást szerezzenek, amelyek javítják foglalkoztatási esélyeiket. Ha hatásosak ezek a programok, növelhetik a foglalkoztatást. Ha nem hatásosak, akkor a programok további terheket jelentenek az adófizetőknek, és máshol jobban hasznosítható erőforrásokat

emésztenek fel. Talán meglepő, de bármilyen fontos lenne, ritkán ismerjük az egyes programok hatását a résztvevők foglalkoztatási esélyeire, és még kevesebbet tudunk esetleges mellékhatásairól. A *Közélekép* áttekintést ad a hatásvizsgálatokról és válogatást mutat be a kevés hazai példából.

Az első fejezet (szerzője a *Közélekép* szerkesztője, *Kézdi Gábor*) a hatásvizsgálatok módszertanába vezet be az olvasót. Bemutatja, hogy bár a leginkább hiteles és egyszersmind a legegyszerűbb hatásvizsgálati módszer a tervezett kísérlet, de a nem-kísérleti módszerek is adhatnak hiteles eredményeket akkor, ha megfelelő részletességű és minőségű adat áll rendelkezésre. *Hudomiet Péter* és *Kézdi Gábor* fejezete aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök nemzetközi tapasztalatait foglalja össze, a leginkább hiteles hatásvizsgálatok eredményeit helyezve előtérbe. Kimutatják, hogy a programok hatásosságát jobban befolyásolják a szabályozási és szervezési részletek, mint a program típusa, ezért fontosak a megfelelő minőségű hatásvizsgálatok. A nemzetközi tapasztalatok arra is rávilágítanak, hogy a leginkább hatásos programok sem tekinthetők csodaszernek. Tisztes pozitív eredményeket várhatunk az ilyen programoktól, azt azonban nem, hogy megoldják a strukturális munkanélküliség és az alacsony foglalkoztatás problémáját.

A *Közélekép* többi fejezete egy-egy hazai hatásvizsgálat eredményeit foglalja össze. Ezek a hatásvizsgálatok átfogják a legfontosabb aktív eszköz típusokat, és a leginkább hiteles hazai példából válogatnak. Egyik sem alapul kísérleten, és a rendelkezésre álló adatok szűkössége több vizsgálat hitelességét is korlátozhatja. *Cseres-Gergely Zsombor* az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációjának a hatását vizsgálja a részt vevő munkaiügyi kirendeltségekhez tartozók foglalkoztatási esélyeire. Az eredmények azt mutatják, hogy a fejlesztéseknek viszonylag kismértékű, de pozitív hatása volt a munkába állási esélyekre, lerövidítve ezáltal a munkanélküliség időtartamát. *Csoba Judit* és *Nagy Zita Éva* ambiciózus tanulmánya egységes elemzési keretben elemzi a 2009 végétől 2010 elejéig futó, három nagy aktív foglalkoztatási programcsoport – a képzések, a bértámogatások és a közfoglalkoztatás – hatását. Az eredmények szerint a közfoglalkoztatásban részt vevők a kontrollcsoportnál kisebb eséllyel helyezkedtek el nem támogatott állásban, a képzésben részt vevők kicsit nagyobb arányban, a bértámogatásban részt vevők pedig jóval nagyobb arányban váltak foglalkoztatottá. *Köllő János* és *Scharle Ágota* a közcélú foglalkoztatás 2003 és 2008 közötti változásainak a hatását elemzi, és bemutatja, hogy azok nem vezettek a hosszú távú munkanélküliség csökkenéséhez. *Németh Nándor* és *Kabai Gergely* a kistéleplési tartós munkanélküliség problémájának javítására indított *Sorsfordító – sorsformáló* elnevezésű kisméretű, célzott, komplex foglalkoztatáspolitikai programot mutatja be. A kvalitatív elemzés alapján a programnak jelentős sikerei lehetnek. A *Közélekép* utolsó fejezete számba veszi a munkanélküli-ellátások („passzív foglalkoztatáspolitikai esz-

közök”) és a bértámogatási programok hazai hatásvizsgálati eredményeit (a fejezet szerzői: *Cseres-Gergely Zsombor és Scharle Ágota*). Módszertani szempontból is jellemzik az egyes tanulmányokat, így lehetővé teszik, hogy az olvasók képet alkothassanak azok megalapozottságáról is.

A hiteles hatásvizsgálatok viszonylag ritkák, de számuk folyamatosan emelkedik, egyelőre elsősorban külföldön. Egyre nagyobb teret kapnak a kísérletes vizsgálatok, és a nem kísérletes vizsgálatok is egyre jobb minőségű adatokra támaszkodhatnak. Reméljük, az idei Munkaerőpiaci Tükör *Közelkép* részével további lökést adunk e folyamatnak, és hozzájárulunk ahhoz, hogy a jövőben egyre több és egyre hitelesebb hatásvizsgálat készüljön. A legfontosabb cél pedig az, hogy a hiteles hatásvizsgálatok eredményei alapján az aktív foglalkoztatáspolitikai programok valós hatásuknak megfelelő szerepet kapjanak a hazai foglalkoztatási problémák kezelésében.

### 3. A munkapiac intézményi környezetének alakulása 2010 szeptembere és 2011 szeptembere között

A Munkaerőpiaci Tükör évről évre bemutatja a magyarországi intézményi környezet változásait. Ezt a hagyományt folytatjuk az idén is a korábbiaktól némileg eltérő módon. Olyan szerkezetet alakítunk ki, amely szorosan kapcsolódik a munkapiac működéséhez és az ott ható erőkhöz, és lehetővé teszi az intézkedések pontos elkülönítését aszerint, hogy a bérekre, a foglalkoztatás költségeire, közvetlenül a kínálatra és keresletre vagy a piac szerkezetére hatnak.

Két szempont szerint rendeztük el az intézményrendszer elemeit, illetve azok változásait. Egyrészt az Eurostat, illetve az Európai Bizottság egy nomenklatúrájának egyesítésével olyan tematikus vázat hoztunk létre, amelyben a jelenbeli és a jövőbeli munkapiaci szakpolitikai beavatkozások is elhelyezhetők. Ennek segítségével könnyen követhetővé válik, hogy a szakpolitika súlypontjai miként helyeződnek át az idők során. Ezen belül több intézményt és intézkedést ismertetünk a munkapiaci, valamint a nem munkapiaci, de munkapiaci hatású szakpolitikai eszközök köréből. Az előbbi csoportba tartoznak például a munkanélküli-ellátás vagy a munkanélkülieknek nyújtott szolgáltatások, az utóbbiba pedig a személyi jövedelemadó. Most még kihasználatlan, de a jövőben ígéretes lehetőség továbbá, hogy az egyes beavatkozásokhoz költségeket rendeljünk, hiszen az Európai Unió maga is ilyen szerkezetben gyűjt adatot ezekről. Noha utalunk az egyes intézmények szerepét elemző, értékelő írásokra, a fejezetnek hangsúlyozottan nem célja az események értékelése. Aki azonban ezt el szeretné végezni, útmutatást kap ahhoz, hogy e téren milyen előzményeket talál az egyes területeken.

Minden területet több szempontból vizsgáltunk. Vázlatosan ismertetjük az adott intézmény munkapiaci hatásának okát, lehetséges mechanizmu-

sát, majd az erre a hatásra vonatkozó hazai, ennek hiányában pedig nemzetközi irodalmat. Ezt követi a 2010. augusztusi-szeptemberi helyzet áttekintése, majd a 2010 szeptembere és 2011 szeptembere közötti változások bemutatása. A széles körű áttekintés miatt sem a helyzetet, sem a változásokat nem tudjuk a jogszabályok pontosságát tükrözve jellemezni, így minden esetben hivatkozunk a vonatkozó jogszabályokra, és ha van ilyen, interneten elérhető forrásokra is.

A tematikus csoportosítás és a vizsgált szempontok mellett éppen az elemző-értékelő munka támogatása érdekében döntöttünk más, egyszerűbben létrehozható rendszerezési formák ellenében. Noha számos program és intézmény több beavatkozást valósít meg, a döntéshozó és a döntéshozót követő elemző logikáját követve az elemi beavatkozási pontokat, eszközöket tekintettük alapvetőnek. A gazdaságpolitika működésének hatékonysága és indokoltsága a helyzetértékelés ismeretében általában akkor ítéltető meg, ha ismerjük a rendelkezésre álló eszközök teljességét, az eszközök hatását és a konkrét szakpolitikai program választásait. Írásunk célja kimondotán az ilyen logikájú elemzések támogatása.

A fejezetben tárgyalt változások közül hármat kell kiemelnünk: a munkanélküli-ellátás, a közfoglalkoztatás, és a személyi jövedelemadó rendszerének átalakítását. A munkanélküli-ellátás pénzbeli támogatást nyújtó része a korábbihoz képest jelentősen lerövidült: 2011. szeptember elsejétől három hónapig igényelhető az álláskeresési járadék. Ennek kimerítési után a legtöbb álláskereső közmunkában vagy munkaerőpiaci programokban vehet részt, ha pénzbeli ellátásra (új nevén: foglalkoztatást helyettesítő támogatásra) tart igényt. Ez alól csak a mindenkori nyugdíjkorhatárnál legfeljebb öt évvel fiatalabbak és ezáltal nyugdíj előtti álláskeresési segélyre, illetve a rendszeres szociális segélyre jogosultak jelentenek kivételt.

Átalakult a közfoglalkoztatás rendszere is. A korábbi formákat összevonták, egyúttal kibővült a közfoglalkoztatásra jogosultak köre. Közfoglalkoztató lehetnek az állam és a települési önkormányzatok mellett többek között az egyházak, a szociális szövetkezetek is. Az erre vonatkozó új közfoglalkoztatási jogviszony több téren eltér a munkaviszonytól, amely közül fontos kiemelni a nyílt piacon érvényes minimálbértől való eltérést. A közfoglalkoztatáshoz pályázati úton igényelhető támogatás különféle arányban és időtartamokra. Ilyen támogatásra jogosultak – közfoglalkoztatási jogviszony keretében – a közmunkások nyílt piacra lépését segítő speciális munkaerő-kölcsönzők is. Magánvállalkozások nem lehetnek közfoglalkoztatók, de részesülhetnek olyan támogatásban, amellyel foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultakat, közmunkásokat foglalkoztathatnak a megszokott piaci feltételek mellett.

A személyi jövedelemadó új rendszere 2011. január elsejétől érvényes, és két fontos újdonságot vezet be. Az egyik, hogy egy kulcsot használ, ami a

bruttó bér 21,5 százaléka. Ez jelentős könnyebbség a jól keresőknek, az adójóváírás szűkítésével együtt ugyanakkor növeli a kevesebbet keresők adóterheit. Emellett igen jelentős adókedvezményt vezet be azok számára, akik gyermekeket nevelnek. A kedvezmény hatására a jól kereső, legalább három gyermeket nevelő családok szja-terhelése nulla vagy ahhoz közeli lehet.

#### 4. Statisztikai adatok

Ez a fejezet a korábbi években kialakult szerkezetben részletes információt ad a rendszerváltozás óta eltelt időszak alapvető gazdasági folyamatairól, a népesség, a munkapiaci részvétel, a foglalkoztatás, a munkanélküliség, az inaktivitás, a bérek, az oktatás, a munkaerő-kereslet, a regionális különbségek, a migráció, a munkaügyi kapcsolatok, a jóléti ellátások jellemzőiről és néhány munkapiaci mutató nemzetközi összehasonlításáról. A korábbi évek hagyományának megfelelően a jelen kötetet a *Köznelkép* témájához kapcsolódó, a munkaerőpiaci programokból ismert adatokat szolgáltatató táblázatokkal bővítettük. A 2000-től kiadott Munkaerőpiaci Tükörben publikált munkapiaci folyamatokat leíró táblázatok teljes anyaga elérhető a következő honlapon: <http://adatbank.mtaki.hu/tukor>.

#### 5. Munkapiaci kutatások – válogatott bibliográfia, 2010–2011

A Munkaerőpiaci Tükör 2011. évi kötetébe a 2010 októbere és 2011 októbere között megjelent publikációkból válogattunk. A bibliográfia a magyar munkapiac jellemzőivel foglalkozó fontos hazai és külföldi szakirodalomra: könyvekre, folyóiratokra, műhelytanulmányokra, statisztikai kiadványokra, nemzetközi szervezetek munkapiaci témájú kiadványaira terjed ki. A korszerű bibliográfiakészítés elveit követve, igyekeztünk mindenütt megadni az elektronikus elérhetőségeket. Arra törekedtünk, hogy bibliográfiánkban a releváns információkat – lehetőség szerint – a legteljesebben feltárjuk, a publikációkat könnyen áttekinthető, informatív módon csoportosítsuk.

\*\*\*

A szerkesztőbizottság tagjai megköszönik az *MTA Közgazdaságtudományi Intézet*, a *Központi Statisztikai Hivatal*, a *Budapesti Corvinus Egyetem Emberi Erőforrások Tanszékének*, a *Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat*, az *Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság*, a *Nemzetgazdasági Minisztérium*, a *Nemzeti Erőforrás Minisztérium*, a *Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet* munkatársainak a szükséges információk összegyűjtésében és ellenőrzésében, a kötet szerkesztésében, az egyes részanyagok elkészítésében végzett munkáját. Köszönetet mondunk a *Munkaerő-piaci Alap Irányító Testületének*, az *Országos Foglalkoztatási Közalapítvány* kuratóriumának az előző kötetekhez és a jelen kötet szakmai tervezetéhez fűzött észrevételeikért, javaslataikért és nem utolsósorban a kiadvány anyagi támogatásáért.