

Scharle Ágota

---

## „VALAMI VAN, DE NEM AZ IGAZI”

*Hogyan lesz versenyképes és befogadó  
a magyar munkapiac?*

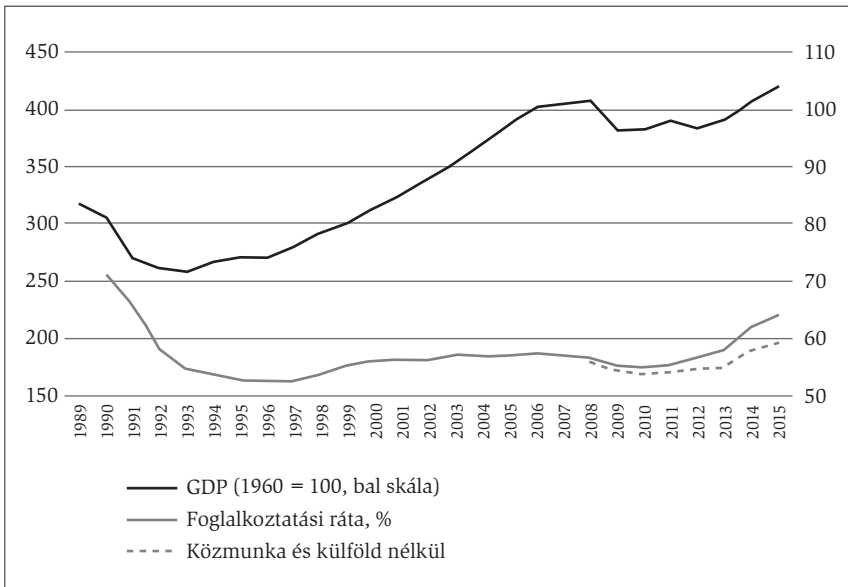
A rendszerváltás előtti foglalkoztatási szint megközelítése nem csak kádár-ista nosztalgia: a fejlett jóléti állam működtetésének is előfeltétele, hogy a munkaképes népesség minél nagyobb arányban dolgozzon és adóbefizetésével hozzájáruljon az állami kiadások finanszírozásához. A munkahely a társadalmi befogadás egyik legfőbb színtere is; ez is amellet szól, hogy minden munkaképes polgár dolgozhasson, és senkit ne érjen hátrány a munka piacán sem neme, bőrszíne vagy egészségi állapota miatt.

Bár a foglalkoztatás az elmúlt néhány évben látványos és öröndetes növekedésnek indult Magyarországon, a munkavállalók képzettsége és kompetenciái (ez az alkalmazkodóképesség és így a versenyképesség egyik fő meghatározója) tekintetében a korábbi javuló tendenciák lelassultak, és közvetett jelek alapján úgy tűnik, a munkapiaci diszkrimináció sem csökkent érdemben.

Mielőtt mérlegre tennénk a második és a harmadik Orbán-kormány foglalkoztatáspolitikáját, az első fejezet röviden bemutatja a magyar munkapiac alapvető szerkezeti problémáját és az előző kormányok megoldási kísérleteit (BARTHA–FAZEKAS–SCHARLE 2012 alapján). A fejezet utolsó pontja röviden felvázolja a hatékony foglalkoztatáspolitikai kiépítésének legfontosabb lépéseit.

### MEGOLD-E MINDENT A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS?

A gazdasági növekedés általában együtt jár a foglalkoztatás bővülésével, hiszen a növekvő termelés több munkaerőt is igényel. Az összefüggés szorossága azonban függ a termelési, szolgáltatási technológia alakulásától, a munkapiaci intézményektől és a munkakínálat rugalmasságától is. (A munkakínálat a munkát vállalók – dolgozók és munkanélküliek – teljes létszáma. Ennek rugalmasságán a közgazdaságtan azt érti, hogy a létszám vagy a munkaidő milyen mértékben reagál a bérek változására.) Kedvezőtlen kö-



1. ÁBRA • A GDP és a foglalkoztatási ráta alakulása, 1989–2015

Forrás: KSH STADAT

rülmények között – ahogy Magyarországon történt – a gazdaság többéves erőteljes növekedése sem hoz érdemi emelkedést a foglalkoztatásban. Ezt illusztrálja az 1. ábra: az 1999 és 2006 közötti időszakban egyenletes GDP növekedés mellett is stagnált a foglalkoztatás.

Az alacsony foglalkoztatás két területen is súlyos problémákat okoz, és végül a gazdaságra is visszahat. Egyrészt a nem dolgozó népességnek kifizetett jóléti ellátások – idetartoznak a biztosítási alapú ellátások (gyed, rokkantsági és öregségi nyugdíj, álláskeresői járadék) és a rászorultság alapúak is (gyes, szociális segély) – megterhelik az államkasszát, amit adóemeléssel (vagy más kiadások csökkentésével) kell ellensúlyozni, ez pedig fékezi a gazdasági növekedést. Másrészt a munkapiacról tartósan kiszoruló elszegényednek, és ha ez tömeges méreteket ölt, az kirekesztést és társadalmi feszültségeket szül. A társadalmi kohézió gyengülését a közbizalom és az együttműködési készség apadása kíséri, ez pedig a politika és gazdaság alapvető normáit és intézményeit, így a jogbiztonságot és a kormányzás hatékonyságát is meggyengíti, ami végül a gazdasági növekedés lassulásához vezet (EASTERLY et al. 2006).

## MIÉRT STAGNÁLT 1999 ÉS 2008 KÖZÖTT A FOGLALKOZTATÁS?

Az Európai Unióhoz csatlakozott posztoszocialista országokban egészen a 2008-as válságig gyors ütemben javultak a foglalkoztatási mutatók (a visegrádi országok foglalkoztatáspolitikájáról lásd még SCHARLE szerk. 2014). Magyarországon a termelés lassuló, de folyamatos növekedése mellett a 15–64 éves népesség foglalkoztatási rátája 1997 és 2007 között alig 5 százalékponttal emelkedett az 1997. évi 52,4-ről 57,3 %-ra (1. ábra). A közkeletű vélekedés szerint a helyzet nem volt ennyire rossz, mert a feketén dolgozók népes táborát nem mutatja ki a hivatalos statisztika. Az informális gazdaságra vonatkozó kutatások szerint azonban a feketemunkások nagy többsége benne van a KSH munkaerőfelvételében mért foglalkoztatotti létszámban, azaz a fenti adatokon belül, és nem azokon felül van (SEMJÉN–TÓTH szerk. 2009).

Az emelkedés jelentős részben 1997 és 2000 között következett be. A tíz év alatt megfigyelt teljes növekedés több mint 70 %-a a munkaerő összetételének változásával függött össze, míg az egyes korcsoportokon, illetve iskolázottsági szinteken *belül* alig történt változás a foglalkoztatási arányokban (SCHARLE 2008, 257). Ez arra utal, hogy a szerény növekedés is elsősorban az iskolázottsági szint emelkedésének, nem pedig az élénkülő keresletnek volt köszönhető. A munkapiac szerkezeti problémáira utal a foglalkoztatási esélyek nagymértékű szórása is. A diplomások és az ország nyugati felén élők az átlagnál nagyobb, míg a legidősebb és a legfiatalabb munkavállalók, a szülőképes korú nők, a képzetlenek és az északi régiókban lakók az átlagnál jóval kisebb arányban dolgoznak.

A foglalkoztatási szint nagyjából 2013-ig tartó stagnálása nyilvánvalóan több okra vezethető vissza: az örökölt gazdasági szerkezetre, a rendszerváltásra, a külpiaci kereslet lanygulására, a demográfiai folyamatokra, és hozzájárult a kormányzati politika is. A rendszerváltás óhatatlanul együtt járt a munkanélküliség átmeneti növekedésével – megváltoztak az árak, a külpiaci vevők köre és igényei, a technológia, és mindez kikényszerítette a termelékenység növelését és a munkakereslet drasztikus csökkentését. A rendszerváltást követő recesszió nemcsak nálunk, hanem szinte minden posztoszocialista országban a foglalkoztatás zuhanásszerű csökkenésével járt. A transzformációs válság mélypontján a foglalkoztatottak száma a gyors privatizációs stratégiát választó országokban a korábbiak a 70 %-ára, a többi országban 80–87 %-ára esett vissza. A 2000-es évektől a kiszámíthatatlan szabályozás, a változékony üzleti környezet is hozzájárulhatott a lassuló növekedéshez, a beruházások és így a munkaerő-keresletet csökkentéséhez (BARTHA 2012). A tartósan alacsony foglalkoztatást azonban nem lehet a kapitalizmus rovására írni: az nem a lassuló növekedés (és nem is a 2008-es pénzügyi válság), hanem sokkal inkább a munkanélküliségre adott szakpolitikai válaszok kedvezőtlen kombinációjának a következménye.

Az 1989 és 2008 közötti foglalkoztatáspolitikai – leegyszerűsítve – az álláskeresők számának csökkentésére törekedett, és ennek érdekében az idősebb vagy képzetlen, alacsony termelékenységű munkavállalóknak különféle jóléti ellátásokkal lehetővé tette, hogy tartósan vagy végleg elhagyják a munkapiacot. Ez a politikai és társadalmi feszültségek kiéleződését egy időre ugyan tudta enyhíteni, de egyúttal ez volt az első lépés a rossz egyensúly kialakulásához is. Ördögi kör alakult ki, amelyben a kiterjedt jóléti ellátások magasan tartják az államháztartási kiadásokat, ez bevételi kényszert teremt, így az adók és járulékok is magasak. A magas járulékokkal terhelt minimálbér mellett a képzetlen munkásokat már nem éri meg alkalmazni, ezért alacsony a munkaerő-kereslet és a foglalkoztatás. A tartós munkanélküliség és inaktivitás viszont szegénységhez vezet, és újabb szociális kiadásokra támaszt igényt – ezzel bezárult a kör.

A rendszerváltás elején választott feszültségenyhítő, bőkezű jóléti politika következtében 1995-ben a munkaképes korú lakosság közel felének valamilyen jóléti ellátás – munkanélküli-, anyasági vagy rokkantsági ellátás, korai nyugdíj – biztosította a megélhetését. Ez az arány a rendszerváltás első néhány évében alakult ki, és még 2008-ban is 43% körül állt (DUMAN-SCHARLE 2011). Az ellátottak többsége inaktív, és legtöbbjük hosszú időre vagy véglegesen kikerült a munkaerőpiacról.

Eközben gyengék maradtak azok a szabályok és szolgáltatások, amelyek a munkába való visszatérést segítenék. Piaccgazdaságban is lehet majdnem teljes foglalkoztatás, ha a munkapiac rugalmas, ha itt is működnek azok a piaci mechanizmusok, amelyek biztosítják a kereslet és a kínálat egyensúlyát. A legfontosabb ilyen visszacsatolás, hogy a bérek mennyire reagálnak a munkanélküliségre. Amikor nő a munkanélküliség, akkor az átlagbérek reálértékben csökkennie kell ahhoz, hogy nőhessen a foglalkoztatás. Ennek két feltétele van: egyrészt az, hogy a bérek lefelé is legyenek rugalmasak, másrészt az, hogy a munkanélküliek legyenek láthatók a munkapiacon, azaz ténylegesen keressenek állást.

A globális pénzügyi válságot megelőző két évtizedben egyik feltétel sem teljesült. A 2000-es évek elején megemelt és azóta is relatíve magasan tartott minimálbér alsó korlátot szabott a reálbérek igazodásának. Mivel nem igazodik a helyi bérszinthez sem, hatása éppen a leszakadó régiókban volt a legerősebb: a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség többségében a minimálbér elérte a helyi átlagbér 55–70%-át, míg az országos adat 41% volt 2008-ban (SCHARLE-VÁRADI 2009). A 2001–2002. évi minimálbér-emelésnek az utólagos hatásvizsgálatok szerint a munkakínálat emelkedésére nem volt érdemi hatása, a munkaintenzív ágazatokban azonban egyértelműen csökkentette a foglalkoztatást (lásd KÖLLŐ 2012a).

A 2007 végén, 2008-ban elindított első óvatos reformokig a nem dolgozó népesség munkavállalási hajlandósága, azaz a munkanélküliek láthatósága

is korlátozott maradt. A regisztrált munkanélküliek ellátásában a bérpótlás mértéke – azaz a munkanélküli járadék (vagy segély) összege az utolsó bérehez viszonyítva – fokozatosan csökkent ugyan, azonban a korai nyugdíjak, a gyed és a rokkantsági ellátások még a kétezres években is viszonylag bőkezűek voltak. Ez megemelte a nem dolgozók bérigényét, és csökkentette a motivációt az aktív álláskeresésre, amit nem ellensúlyoztak az ellátásokhoz kapcsolódó együttműködési feltételek (SCHARLE 2012). A munkaügyi kirendeltségek hatóköre szűk maradt: a nem dolgozók alig egyötödét érték el, mivel a jóléti ellátások többségének nem volt feltétele, hogy együtt kell működni a munkaügyi kirendeltséggel – akkor sem, ha még munkaképes korú az ellátott. Kapacitások és megfelelő szabályozás híján a kirendeltségek azokkal sem foglalkoztak intenzíven, akiket erre köteleztek: az állás-keresőkkel 1–3 havonta találkoztak, ami a nemzetközi tapasztalatok szerint nem ad elegendő ösztönzést az intenzív álláskeresésre (NAGY 2012).

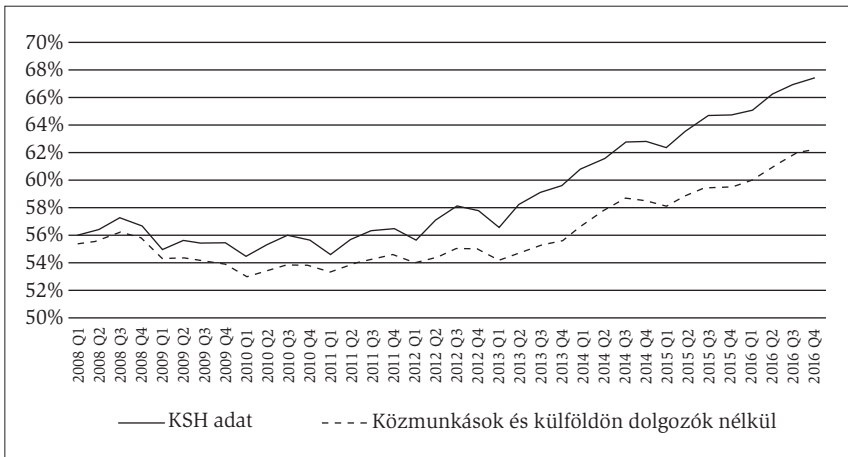
A munkapiaci alkalmazkodás más dimenziókban is korlátokba ütközött: így például a lakástulajdoni szerkezet, a leépült közösségi közlekedés és a hiányos úthálózat megnehezítette a munkaerő területi mobilitását (BARTUS 2012).

A magyar foglalkoztatási mutatók tehát nemigen magyarázhatók a külső konjunktúra kedvezőtlen alakulásával: az okokat inkább a belső szerkezeti torzulások között érdemes keresni. A magyarázat egyik része a fiskális politika lazulása, a folyamatos korrekciós kényszer miatt egyre kevésbé kiszámítható üzleti környezet, a másik – és vélhetően nagyobbik – része pedig a jóléti rendszer és a foglalkoztatáspolitikai alakulásában rejlik.

#### MITŐL NŐTT A FOGLALKOZTATÁS 2010 UTÁN?

A foglalkoztatási szint 2011-ben lassan, majd 2013-ban látványos gyorsasággal kezdett emelkedni. A külföldön dolgozók és a közmunkások kiszűrésével számított foglalkoztatási ráta 2014-ben érte el a válság előtti években mért 57% körüli szintet (2. ábra). A munkanélküliség csak 2014 első felében kezdett csökkenni, és továbbra is csaknem másfélszerese a válság előtti 7-8% körüli szintnek. Magyarország hátránya azonban a régiós versenyben azóta sem csökkent. A tavalyi adatok szerint a csehek megőrizték jelentős előnyüket, a lengyelek lehagytak bennünket, Szlovákia és Bulgária előnyéből lefaragtunk egy keveset, és utolértük a stagnáló Romániát (SCHARLE 2016).

A foglalkoztatás változását egyszerű számítással három fő tényezőre bontva megállapítható, hogy az emelkedéshez hogyan járult hozzá a munkaképes korú népesség összetételének javulása, a célzott foglalkoztatáspolitikai lépések, valamint minden más külső hatás (például az általános gaz-



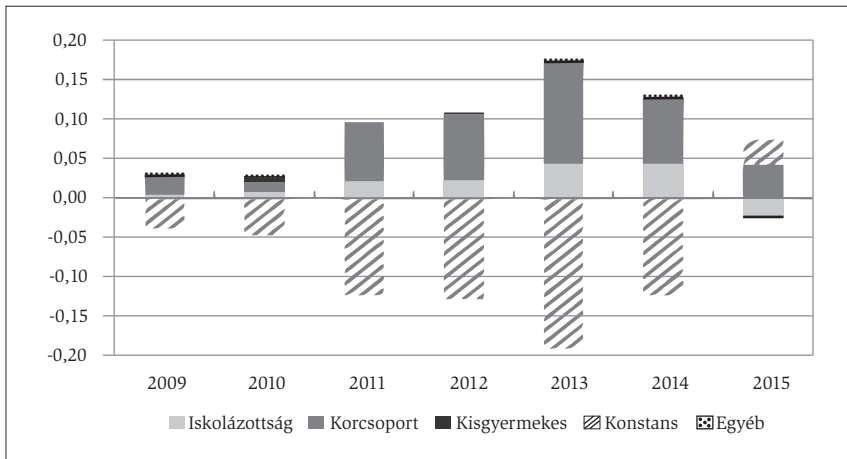
2. ÁBRA • Foglalkoztatási ráta a 15–64 éves népességben, 2008–2016 (%)

Forrás: 2015/I-ig Molnár Tamás számítása a KSH munkaerő-felmérése alapján (SCHARLE 2016), 2015/II. és 2017/I. között KSH STADAT

dasági fellendülés). A számítás alapján azoknak a „célzott” oktatás- vagy foglalkoztatáspolitikai lépéseknek a hatására lehet következtetni, amelyek bizonyos munkavállalói csoportokat érintettek és másokat nem. Így például az idősebbeket érintő nyugdíjszabály hatása jól látható, míg egy mindenkit érintő tb-járadékcsökkenés vagy a munkaerő-kereslet általános élénkülése nem. Ezek a számítások azt mutatják, hogy a 2011 és 2014 közötti javulás kisebb részben az iskolázottság emelkedésének, nagyobb részben az 1997-es és a 2011-es nyugdíjreformnak volt köszönhető, a foglalkoztatási rátát ugyanis nagyrészt a nyugdíj előtt állók évjárataik (a 45–64 évesek) magasabb aktivitása emelte meg (3. ábra).

A fenti számítás szerint a konstans, azaz a minden munkavállalói csoportban megjelenő, általános hatás 2014-ig nagy és negatív, vagyis az általános gazdasági folyamatok inkább visszafogták a foglalkoztatás bővülését (3. ábra). A 2015. évi adatok már más képet mutatnak: a nyugdíj előtt állók aktiválásának kisebb a szerepe, viszont a külső tényezők (konstans) hatása pozitívrá fordul.

Az utóbbi néhány évben megfigyelt javulás jelentős része tehát egyfelől a Horn-kormány korábbi intézkedésének, másfelől a második Orbán-kormány hasonló irányú, de drasztikusabb lépéseinek tudható be. Az 1997-es nyugdíjreform 2009-ig fokozatosan 62 évre emelte mindkét nem esetében a korhatárt, de meghagyta a viszonylag bőkezű karkedvezményes és korengedményes nyugdíjakat. A következő, 2009-ben elfogadott módosítás eredményeként 2012 és 2018 között fokozatosan 62-ről 65 évre emelkedik a korhatár.



3. ÁBRA • A magyar foglalkoztatási szint 2008 és 2015 közötti növekedésének felbontása (paraméterhatások) a közmunkások, külföldön dolgozók és nappali tagozatosok nélkül, a 15–64 éves népesség körében, első negyedéves adatok

Az egyes oszlopok azt mutatják, hogy a 2008. évi és az adott évben mért foglalkoztatási szint különbségéből mennyit magyaráz az adott tényező

Forrás: Molnár Tamás számítása a KSH munkaerő-felmérés egyéni szintű adatai alapján (SCHARLE 2016).

Végül a második Orbán-kormány 2011-ben megszüntette vagy szigorította a korai nyugdíjazási formákat, valamint szigorította a rokkantsági nyugdíjhoz való hozzáférést. A 2011-es kormányzati lépések azonban nem mind egy irányba mutattak: miközben megszűnt a korai nyugdíj, a nők számára (2011 januárjától) lehetővé tették, hogy negyven év szolgálati idő után életkortól függetlenül teljes nyugdíjat kapjanak, emellett pedig bizonyos közalkalmazotti és köztisztviselői állásokban megtiltották a korhatár feletti munkavállalást. A bírák esetében ez a tiltás általános, más esetekben csak a nyugdíj melletti továbbfoglalkoztatásra vonatkozik (a bíráknál 2012 júliusától, a közalkalmazottak és köztisztviselők esetében 2013 júliusától kellett alkalmazni a korlátozást.)

Míg a korai és a rokkantsági nyugdíjak hozzáféréseinek szűkítése hatásosnak bizonyult, a második és a harmadik Orbán-kormány más intézkedései vagy szerény eredménnyel jártak, vagy egyenesen fékeztek a foglalkoztatás bővülését. A munkaerő (és különösen az iskolázatlanok) iránti kereslet emelkedése ellen hatott a minimálbér emelése, valamint az adóvívás eltörlése, ami megemelte az alacsony bérek adótartalmát (az adók a korábbi 36-ról 49%-ra nőtt). Ezt valamelyest ellensúlyozhatta a munkaidőre, túlórára vonatkozó szabályok lazítása (ami a munkáltatóknak kedvez) és a munkahelyvédelmi akcióterv, amely bizonyos munkavállalói csoportok alkalmazása esetén járulékkedvezményt biztosít a munkáltatónak.

A munkavállalás és álláskeresés ösztönzésére tett lépésekben sok a vitatható elem. A korai nyugdíjba vonulást érintő új szabályok fent említett ellentmondásai mellett az is kétséges hatású, ahogyan a munkanélküliséget egyoldalúan a pénzbeli ösztönzők és kényszerek szigorításával igyekeznek csökkenteni a kormány. Ezt célozta a munkanélküli-ellátások időtartamának és összegének csökkentése, és az a törekvés is, hogy segély helyett minél többen dolgozzanak a közfoglalkoztatásban. Ezzel sikerült javítani a munkanélküliség hivatalos statisztikáját, de azon az áron, hogy az álláskeresők munkavégző képességét regeneráló, a kereslet és a kínálat egymásra találását segítő képzések és szolgáltatások leépültek.

2016-ban a kormány 340 milliárd forintot költött közfoglalkoztatásra, azaz négyszer annyit, mint a 2009-es keret volt, amikor hasonlóan nagy volt a munkanélküliség. Eközben a (potenciálisan sokkal hatásosabb) képzési, átképzési programokra és más munkapiaci szolgáltatásokra csak 70 milliárd forint jutott. A közmunkások 13%-a kerül vissza rendes állásba, és 80%-uk újra regisztrált munkanélküli lesz (CSERES-GERGELY–MOLNÁR 2014). A közmunka legfeljebb arra jó, hogy átmenetileg enyhítse a szegénységet, de ezt is rossz hatékonysággal éri el, hiszen a közmunkára nem feltétlenül a rászorultság alapján osztják be a munkanélkülieket, és a munkabér sem függ attól, hogy kinek mekkora családot kell eltartania. Ráadásul a közmunka egyáltalán nem olcsó: a közmunkás béréen túl a munkaszervezők bérét, az eszközök és anyagok költségét is ki kell fizetni, nem beszélve a korrupció lehetőségéről. Az is egyértelmű, hogy pont ott a legkevésbé hatékony, ahol a leginkább szükség lenne rá. A közmunka működtetésével megbízott helyi önkormányzatok egyharmada ugyanis ezer lakosnál kisebb településen működik, ahol nemcsak nehéz, de nem is hatékony a tartós munkanélküliek aktiválásához szükséges forrásokat és a feladatokra szakosodott ügyintézők alkalmazását biztosítani (CSÁK 2007, NAGY 2008).

A foglalkoztatás további növekedésének korlátot szab az oktatási rendszer átalakítása: a tanulásra, szakmaváltásra, azaz a változó piaci igényekhez alkalmazkodni képes munkaerő helyett a közoktatásból egyre több fiatal kerül ki alapvető készségek nélkül, gyorsan avuló tárgyi tudással (HAJDU et al. 2015). Nekik néhány év múlva már csak közmunkásként lesz esélyük elhelyezkedni.

#### MIÉRT VAN EGYSZERRE MUNKAERŐHIÁNY ÉS MUNKANÉLKÜLISÉG?

Az utóbbi néhány évben egyre többen dolgoznak, sőt a sajtóban egyre gyakrabban jelennek meg a munkaerőhiányról szóló tudósítások. Eközben a – közfoglalkoztatással együtt számított – munkanélküliség továbbra is magas, 10% körül mozog. A munkát keresők tömegeinek képességei



ugyanis nem felelnek meg az állást kínálók elvárásainak, vagy nem vállalják a munkát azon a béren, amit a munkaadó ajánlani tud.

A képzetlen népesség alulfoglalkoztatása korántsem marginális probléma, és arra sem számíthatunk, hogy belátható időn belül magától megoldódik. A 20–64 éves népesség egyhatodának nincs érettségije. A közoktatásból kikerülőkre vonatkozó vizsgálataok pedig azt jelzik, hogy még a mai húszévesek között is 15% azoknak az aránya, akiknek csak általános iskolai végzettségük van (KÖLLŐ 2009).

### *A képzetlenek alacsony foglalkoztatottságának okai*

A rendszerváltást követően hirtelen átalakuló gazdaság nem kínált munkát a képzetlen munkaerő tömegeinek. A tartóssá váló munkanélküliség azonban nem a piaczgazdaság velejárója, ezt sokkal inkább a kelet-európai gazdaságok sajátosságai magyarázzák. Az egyik ok a kis- és családi vállalkozások hiánya, valamint a bővülésüket akadályozó kiterjedt bürokrácia. Nyugat-Európában ugyanis a képzetlenek közel olyan arányban dolgoznak, mint a diplomások, de jellemzően kisvállalkozások adnak nekik munkát (vö. KÖLLŐ 2014). Ezt a szocialista gazdaságokban leépített szektort nem lehetett egyik napról a másikra újraépíteni – még a hazatérő emigránsok tőkéjéből gyorsan növekvő lengyel kis- és középvállalkozási szektor sem éri el a hasonló fejlettségű dél-amerikai országokban megfigyelt méreteket (MALONEY 2004). A gyorsan változó szabályok, a lobbik által befolyásolt piacok és a nagy adminisztratív terhek a rendszerváltás után sem kedveztek a kisvállalkozói-családi vállalkozói szektor megerősödésének.

A másik ok a gyenge közoktatás, ami a munkavállalók termelékenységét és alkalmazkodási képességét is korlátozza. A nem érettségizettek (és különösen a legfeljebb általános iskolát elvégzők) általános készségei (írás, szövegértés, problémamegoldás) elmaradnak hasonló nyugat-európai társaikétól, így kisebb a termelékenységük, és kevésbé képesek továbbtanulni vagy szakmát váltani, nehezebben igazodnak el a munkapiacra. A gazdasági átmenet idején lezajlott gyors technológiaváltás növelte a képzetlenek hátrányát, mert az új munkahelyek az írási-olvasási készséget fokozottan igénylő munkakörökben keletkeztek (KÖLLŐ 2009). A közoktatás, a szakoktatás és a felnőttképzés nem tartott lépést a munkaerőpiac átalakuló igényeivel: a technológiaintenzív munkakörök betöltéséhez és a többszöri szakmaváltáshoz szükséges alapkészségeket és tanulási készségeket sokan nem szerzik meg. Az általános iskolai oktatás egyetlen minősége nemcsak újratermeli a gyenge munkapiaci esélyekkel induló képzetlen munkaerőt, de a szegénység átörökítésének is ez a legfőbb csatornája.

Az iskolázatlan munkanélküliek a munkaügyi kirendeltségektől korábban is kevés vagy alacsony hatékonyságú segítséget kaptak, amit tovább rontott a közfoglalkoztatás más programokat és szolgáltatásokat kiszorító bővülése.

### *A munkaerőhiány rövid magyarázata*

A feltételezett munkaerőhiányról keveset tudunk, adatok és kutatások hiányában még az sem világos, hogy milyen mértékű és összetételű ez a hiány. Néhány tényezőt tudunk legfeljebb azonosítani, amelyekről sejthető, hogy zavart okoztak a kereslet és a kínálat megfelelésében. Elsőként, a munkavállalók oldalán, lelassult az iskolázottsági szint emelkedése, a középfokú közoktatás romló minősége nyomán a pályakezdekők között kevesebb a jól felkészült és tanulékony munkaerő, és nőtt a külföldön munkát keresők aránya is. Másrészt a közmunka bővítése miatt egyre kevesebb pénz jut azokra az átképzési programokra, amelyek az álláskeresők munkavégző képességét fejlesztik. A közmunka közvetlenül is csökkenti az effektív munkakínálatot: olyanokat is kivon a munkapiacról, akik egyébként képesek lennének rendes állásban dolgozni. Végül, a keresleti oldalon, a bérájanlat lehet a fő korlát: a külföldi piacokra szállító hazai cégek többsége erős árversenyben dolgozik, és technológiai fejlesztésekre nincs elég tőkéje, így addig tud versenyképes maradni, amíg a béreket relatíve alacsonyan tartja.

### MELYEK A LEGÉGETŐBB FELADATOK?

A foglalkoztatáspolitikai alapvetően három területen segítheti a munkapiac működését: növelheti a béralkalmazkodás rugalmasságát, ösztönözheti a kereslet és a kínálat mennyiségének és szerkezetének közeledését, és csökkentheti a munkahelyek betöltésével, valamint a munkába állással együtt járó költségeket.

A rendszerváltás kezdetekor alkalmazott, a munkakínálat szűkítését célzó lépések (a korai nyugdíjazás, a rokkantnyugdíj engedékeny szabályozása) azon az áron enyhítették a munkanélküliséget, hogy egyúttal a foglalkoztatási szint is tartósan csökkent vagy stagnált. Később a munkakínálat egyoldalú ösztönzése sem járt sikerrel: a munkanélküli-ellátások összegének csökkentése, a gyed eltörlése (a bölcsődei kapacitások növelése nélkül), a minimálbér-emelések nem emelték a foglalkoztatást, viszont hozzájárulhattak a szegénység növekedéséhez. A közfoglalkoztatási program a hivatalos statisztikát javítja ugyan, de valódi, adófizető állásokat nem

hoz létre. A munkakínálat utóbbi években megfigyelt bővülése nagyrészt a nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások drasztikus szigorításának köszönhető.

A keresleti oldal ösztönzésére tett lépések közül egyedül a közfoglalkoztatásról készültek részletes hatásvizsgálatok: ezek szerint a közmunkára fordított kiadások növelése semmiképpen sem csökkenti, sőt kismértékben növelheti a tartós munkanélküliséget (KÖLLŐ-SCHARLE 2011, CSERES-GERGELY-MOLNÁR 2014). A munkaadói járulékok célzott vagy általános csökkentése (a munkakereslet és a bérek közötti kapcsolatot vizsgáló becslések alapján) érdemben hozzájárulhatott a foglalkoztatás növekedéséhez, illetve fékezette annak csökkenését (KERTESI-KÖLLŐ 2003, KÖRÖSI 2005, TARJANI 2004, IMF 2016).

Az elmúlt két évtized szakpolitikai kudarcainak vannak megszívlelendő tanulságai. Mindenekelőtt az, hogy a foglalkoztatás növelése nem lehet sikeres a gazdaságpolitika és a munkakínálatot és -keresletet ösztönző lépések összehangolása nélkül. A gazdaságpolitika legfontosabb feladata ezen a téren a kiszámítható makrogazdasági környezet és a stabil üzleti környezet biztosítása, továbbá az adminisztratív terhek csökkentése, ami különösen a kisvállalkozások munkahelyteremtő képességét javítaná. A területi egyenlőtlenségek csökkentése érdekében emellett szükség van a legrosszabb helyzetű kistérségek komplex és a helyi adottságokhoz igazodó, a helyi tudásra építő fejlesztésére is.

A munkaerő-kereslet növeléséhez a bérköltségek csökkentésére, ezen belül különösen a képzetlen munkaerő foglalkoztatását fajlagosan jobban terhelő adók és járulékok csökkentésére, óvatos minimálbér-politikára, a minimálbér területi vagy életkor szerinti differenciálására volna szükség. A fekete- és szürkefoglalkoztatást inkább az ellenőrzések jobb célzásával, mint a befizetések minimumának emelésével érdemes csökkenteni.

A béralkalmazkodás akadályait mérsékelheti, a kínálatot pedig bővítheti az álláskereső ösztönzése: ehhez egyfelől nagyobb létszámú és hatékonyabb munkaügyi kirendeltségekre, másfelől arra lenne szükség, hogy az aktív korúak ellátásainak álláskeresői feltételeit erősebben érvényesítsék a kirendeltségek (jelenlegi nevük: a járási kormányhivatal foglalkoztatási osztálya). A hatékonyság egyik korlátja a politika: a külsős szolgáltatóktól megrendelt munkapiaci programok tartalmát és minőségét a szakmai szempontok helyett gyakorta a korrupció alakítja. További korlát, hogy a Nemzeti Munkaügyi Hivatal megszüntetése óta a kirendeltségeknek nincs egységes szakmai felügyelete, viszont három szaktárcától is kapnak – esetenként egymásnak ellentmondó – utasításokat.

Kedvező hatást várhatunk továbbá a munkapiac elhagyását segítő jóléti ellátásokhoz (a gyes, a negyven év szolgálati idő után járó nyugdíj) való hozzáférés (de nem a juttatások összege) korlátozásától és a nyugdíjazás átlagéletkorának további emelésétől. Az álláskeresői feltételek követ-

kezetesebb érvényesítése arra is lehetőséget adna, hogy emelni lehessen a munkanélküli-ellátások időtartamát és összegét. Ezek drasztikus csökkentése ugyanis növeli a szegénységet, rontja az állások és álláskeresők párosításának minőségét, és a munkanélküliek későbbi reintegrációját is sokkal költségesebbé teszi.

A romákkal, idősebbekkel, nőekkel és a fogyatékos emberekkel szembeni munkáltatói diszkrimináció visszaszorítását segíthetné a kormányzati kommunikáció tudatos formálása, a közszolgálatban és a közoktatásban elérhető ösztöndíjak bővítése és foglalkoztatási kvóták bevezetése, a munkáltatói esélyegyenlőségi terv kötelezettségének kiterjesztése, valamint a megvalósítás ellenőrzése, a munkakipróbálás támogatása, továbbá személyre szabott aktív eszközök és az ezekhez kapcsolódó speciális mentorszolgáltatás bővítése. A roma és a fogyatékos munkavállalók esetében alapvető feladat a megelőzés, az iskoláztatás esélyeinek kiegyenlítése is (LOVÁSZ 2012).

A keresett és kínált állások szerkezetének közelítéséhez a lemaradó régiók töркеvonzó képességének erősítésére, az oktatás- és lakáspolitikára, valamint az aktív eszközök összehangolásával a költözés és ingázás ösztönzésére, célzottabb és jobb minőségű átképzési programokra, személyre szabott és a leginkább rászorulókat elérő aktív munkaerőpiaci eszközökre, valamint a munkavégző képesség fejlesztése érdekében nagyobb számú, többféle és jobb minőségű rehabilitációs szolgáltatásra volna szükség. A munkaerő-állomány iskolázottsága középtávon csak úgy alkalmazkodhat a munkaerőpiac változó igényeihez, ha újrakezdődik a közoktatás – modern szakmai megközelítésen alapuló – módszertani megújítása, a készségfejlesztés szerepének növekedése, és javul a hátrányos helyzetű gyermekek esélyegyenlősége.

A munkába állás és munkába járás költségeit elsősorban a munkaügyi kirendeltségek fejlesztésével lehet csökkenteni, ami biztosítja a könnyen, olcsón elérhető munkapiaci információkat, az állásra pályázók toborzását, kiválasztását megkönnyítő szolgáltatásokat. A mobilitás növelése érdekében a körzetközponon kívüli, közeli város(ok) elérését javító úthálózat és a közösségi közlekedés további fejlesztésére és a saját tulajdonú lakáshoz jutás helyett a *lakhatás* (bérlakás, rezsiköltségek) támogatására lenne szükség. Végül a családi kötöttségekből adódó korlátok enyhítésére több férőhelyet és jó minőségű ellátást kellene biztosítani a bölcsődékben, családi napközökben (KÖLLŐ 2012b, LOVÁSZ-SZABÓ-MORVAI 2013).

A felsorolt lépések többsége csak akkor hatásos, ha azokat egy időben, egymással összehangolva indítja el a kormányzat. Ez alapos egyeztetést igényel, forrásigénye viszont nem feltétlenül nagy. A lépések némelyike többletkiadással jár ugyan, mások viszont megtakarításokat hoznak – ezeket lehetséges úgy kombinálni, hogy még az első néhány évben se legyen szükség nagy költségvetési többletkiadásokra. Egyes területek esetében forrást ugyan

nem lehet kivonni, de a rossz hatékonyságú programoktól át lehet csoportosítani a pénzt a hatékonyabb eszközökre. Ilyen átcsoportosítható forrás a közfoglalkoztatási program vagy a megváltozott munkaképességű embereket foglalkoztató védett szervezetek támogatásának egy része is. Más intézkedések pedig gyorsan hatnak, és az első egy-két év után már önfinanszírozóvá válnak: például a bölcsődék és családi napközik támogatása megtérül a munkába álló anyák adó- és járulékbefizetéséből. A megvalósítás elsősorban nem a költségvetési források, hanem a kormányzati apparátus szakmai kapacitásai és a politikai költségek frontján ütközhet akadályokba.

## HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

- BARTHA 2012            BARTHA Attila: „Makrogazdasági és üzleti környezet” in FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010*, Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Budapest Intézet, 2012, 8–11, *econ.core.hu* = [goo.gl/pnmZ4o](http://goo.gl/pnmZ4o)
- BARTHA–FAZEKAS–SCHARLE 2012            BARTHA Attila – FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota: „Helyzetkép és tanulságok” in FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010*, Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Budapest Intézet, 2012, 2–19, *econ.core.hu* = [goo.gl/pnmZ4o](http://goo.gl/pnmZ4o)
- BARTUS 2012            BARTUS Tamás: „Területi különbségek és ingázás” in FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010*, Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Budapest Intézet, 2012, 247–258, *econ.core.hu* = [goo.gl/pnmZ4o](http://goo.gl/pnmZ4o)
- CSÁK 2007                CSÁK RÓBERT: Családsegítők és a munkanélküliség problémája, *Kapocs*, 2008 (különszám) 40–48.
- CSERES–GERGELY–MOLNÁR 2014            CSERES–GERGELY Zsombor – MOLNÁR György: „A közfoglalkoztatás a munkaügyi rendszerben, 2011–2013 – alapvető tények” in FAZEKAS Károly – VARGA Júlia (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök 2014*, Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, 2014, *econ.core.hu* = [goo.gl/mdJ2Ue](http://goo.gl/mdJ2Ue)
- DUMAN–SCHARLE 2012            Ágota SCHARLE – Anil DUMAN: „Hungary: Fiscal Pressures and a Rising Resentment against the (Idle) Poor” in Jochen CLASEN – Daniel CLEGG (szerk.): *Regulating the Risk of Unemployment*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- EASTERLY et al. 2006            William EASTERLY – Jozef RITZAN – Michael WOOLCOCK: Social Cohesion, institutions, and growth, *CGD Working Papers*, No. 94. 2006.

- HAJDU et al. 2015 HAJDU Tamás et al.: Az érettségi védelmében, *Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek*, 2015/1., *econ.core.hu* = [goo.gl/izGJfn](http://goo.gl/izGJfn)
- IMF 2016 *IMF 2016 Hungary Staff Report for the 2016 Article IV Consultation*, 2016 április, *imf.org* = [goo.gl/HmsRXN](http://goo.gl/HmsRXN)
- KERTESI-KÖLLŐ 2003 Gábor KERTESI – János KÖLLŐ: Fighting „Low Equilibria” by Doubling the Minimum Wage? Hungary’s Experiment, *IZA Discussion Papers*, No. 970., 2003, [ftp.iza.org](http://ftp.iza.org) = [goo.gl/oIfNTS](http://goo.gl/oIfNTS)
- KÖLLŐ 2009 KÖLLŐ János: *A pálya szélén. Iskolázatlan munkanélküliek a posztszocialista gazdaságban*, Budapest, Osiris, 2009.
- KÖLLŐ 2012a KÖLLŐ János: „A család és a munka összeegyeztetése – a gyermeknevelési támogatások hatásai” in FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010*, Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Budapest Intézet, 2012, 238–246, *econ.core.hu* = [goo.gl/pnmZ4o](http://goo.gl/pnmZ4o)
- KÖLLŐ 2012b KÖLLŐ János: „Minimálbér-szabályozás” in FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010*, Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Budapest Intézet, 2012, 143–155, *econ.core.hu* = [goo.gl/pnmZ4o](http://goo.gl/pnmZ4o)
- KÖLLŐ 2014 KÖLLŐ János: „Integrációs minták: iskolázatlan emberek és munkahelyeik Norvégiában, Olaszországban és Magyarországon” in KOLOSI Tamás – TÓTH István György: *Társadalmi riport 2014*, Budapest, TÁRKI, 2014, 226–245, [tarki.hu](http://tarki.hu) = [goo.gl/at2PcY](http://goo.gl/at2PcY)
- KÖLLŐ-SCHARLE 2011 KÖLLŐ János – SCHARLE Ágota: „A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre” in FAZEKAS Károly – KÉZDI Gábor (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök, 2011*, Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, 2011, 144–160, *econ.core.hu* = [goo.gl/mdJ2Ue](http://goo.gl/mdJ2Ue)
- KÖRÖSI 2005 KÖRÖSI Gábor: *A versenyszféra munkapiacának működése*, Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2005, [mek.niif.hu](http://mek.niif.hu) = [goo.gl/F1s0jO](http://goo.gl/F1s0jO)
- LOVÁSZ 2012 LOVÁSZ Anna: „Munkapiaci diszkrimináció” in FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010*, Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Budapest Intézet, 2012, 156–168, *econ.core.hu* = [goo.gl/pnmZ4o](http://goo.gl/pnmZ4o)
- LOVÁSZ-SZABÓ-MORVAI 2013 Anna LOVÁSZ – Ágnes SZABÓ-MORVAI: Does Childcare Matter for Maternal Labor Supply? Pushing the Limits of the Regression Discontinuity Framework, *Budapest Working Papers On The Labour Market*, 2013/13, *econ.core.hu* = [goo.gl/vmPr5N](http://goo.gl/vmPr5N)

- MALONEY 2004 William F. MALONEY: Informality Revisited, *World Development*, 2004/7., 1159–1178, [natlex.ilo.ch](http://natlex.ilo.ch) = [goo.gl/omES1n](http://goo.gl/omES1n)
- NAGY 2008 NAGY Gyula: „Önkormányzati szociális segélyezés” in NAGY Gyula (szerk.): *Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat*, Budapest, Közgazdaságtudományi Intézet, 2008, 56–80, [www.econ.core.hu](http://www.econ.core.hu) = [goo.gl/8GIHOY](http://goo.gl/8GIHOY)
- NAGY 2012 NAGY Gyula: „Az álláskeresés ösztönzése együttműködési feltételekkel” in FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010*, Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Budapest Intézet, 2012, 121–133, [econ.core.hu](http://econ.core.hu) = [goo.gl/pnmZ4o](http://goo.gl/pnmZ4o)
- SCHARLE 2008 SCHARLE Ágota: „Foglalkoztatás, intézményrendszer és foglalkoztatáspolitikai” in KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi riport 2008*, Budapest, TÁRKI, 2008, 257–289, [tarsadalomkutatas.hu](http://tarsadalomkutatas.hu) = [goo.gl/Klb6Mt](http://goo.gl/Klb6Mt)
- SCHARLE 2012 SCHARLE Ágota: „Jóléti és munkanélküli-ellátások” in FAZEKAS Károly – SCHARLE Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990–2010*, Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Budapest Intézet, 2012, 134–142, [econ.core.hu](http://econ.core.hu) = [goo.gl/pnmZ4o](http://goo.gl/pnmZ4o)
- SCHARLE szerk. 2014 SCHARLE Ágota (szerk.): Tartós munkanélküliség a visegrádi országokban: tévutak és megoldások, *Tények és Javaslatok*, 2014/1., [budapestinstitute.eu](http://budapestinstitute.eu) = [goo.gl/f4I3Q1](http://goo.gl/f4I3Q1)
- SCHARLE 2016 SCHARLE Ágota: „Mennyit nőtt a foglalkoztatás 2008 óta Magyarországon?” in KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi riport 2016*, Budapest, TÁRKI, 2016, 54–72, [tarki.hu](http://tarki.hu) = [goo.gl/OHdQ2a](http://goo.gl/OHdQ2a)
- SCHARLE-VÁRADI 2009 SCHARLE Ágota – VÁRADI Balázs: *A területileg differenciált minimálbér indokoltságának vizsgálata*, Budapest, Budapest Intézet, 2009, [budapestinstitute.eu](http://budapestinstitute.eu) = [goo.gl/3enb5Z](http://goo.gl/3enb5Z)
- SEMJÉN-TÓTH szerk. 2009 SEMJÉN András – TÓTH István János (szerk.): *Rejtett gazdaság. Be nem jelentett foglalkoztatás és jövedelemeltitkolás – kormányzati lépések és a gazdasági szereplők válaszai*, Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2009, [wargo.hu](http://wargo.hu) = [goo.gl/WVsl0G](http://goo.gl/WVsl0G)
- TARJÁNI 2004 Hajnalka TARJÁNI: Estimating the Impact of SBTC on Input Demand Elasticities in Hungary, *MNB Working Paper*, 2004/3., [mnb.hu](http://mnb.hu) = [goo.gl/4SlGaH](http://goo.gl/4SlGaH)