

# NYUGDÍJ, SEGÉLY, KÖZMUNKA

**A MAGYAR FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA KÉT ÉVTIZEDE, 1990–2010**

SZERKESZTETTE: FAZEKAS KÁROLY ÉS SCHARLE ÁGOTA



BUDAPEST, 2012

*A kötet az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány támogatásával készült.*

ELŐSZÓ	1
1. HELYZETKÉP ÉS TANULSÁGOK	2
1.1. Munkaerő-piaci láttelep	2
1.2. Makrogazdasági és üzleti környezet	8
1.3. A szakpolitikai válaszok erősségei és gyengeségei	12
1.4. Ajánlások	14
2. A FOGLALKOZTATÁS A KORMÁNYZATI CÉLOK RENDSZERÉBEN	20
2.1. A munkaügy helye és súlya a kormányzat intézményrendszerében	20
2.2. Bér- és adópolitika	32
2.3. Kistérségi fejlesztések	47
2.4. Települési önkormányzatok	63
3. A SZAKPOLITIKA-ALKOTÁS MINŐSÉGE	77
3.1. Döntéshozatali mechanizmusok az országos szintű szakpolitikában	77
3.2. A szakpolitika-alkotás információs bázisa, hatásvizsgálatok	91
3.3. Szervezeti kapacitások, szervezeti tanulás	107
4. A BÉRALKALMAZKODÁS ELŐSEGÍTÉSE	121
4.1. Az álláskeresés ösztönzése együttműködési feltételekkel	121
4.2. Jóléti és munkanélküli-ellátások	134
4.3. Minimálbér-szabályozás	143
4.4. Munkapiaci diszkrimináció	156
5. A KERESLET ÉS KÍNÁLAT ÖSSZEEGYEZTETÉSE	169
5.1. Földrajzi mobilitás	169
5.2. Aktív munkaerő-piaci eszközök	182
5.3. Részmunkaidő és más atipikus foglalkoztatási formák	194
6. A KÖZVETETT KÖLTSÉGEK CSÖKKENTÉSE	210
6.1. Álláskeresők és munkaadók tájékoztatása – eszköztár	210
6.2. Álláskeresők és munkaadók tájékoztatása – érdekeltségek	224
6.3. A család és a munka összeegyeztetése – a gyermeknevelési támogatások hatásai	238
6.4. Területi különbségek és ingázás	247
7. ADATTÁR	259
7.1. Foglalkoztatás	261
7.2. Munkanélküliség	266
7.3. Bérek	276
7.4. Népeség	278
7.5. Gazdasági környezet	284
7.6. Jóléti ellátások	290
7.7. Foglalkoztatáspolitikai	293
8. FÜGGELÉK	297
8.1. Sajtóelemzés dokumentációja	297
8.2. Az interjúk dokumentációja	301

---

E kötet célja, hogy egységes keretben, az egyes eszközök kölcsönhatásait is kimutatva tekintse át az elmúlt húsz év szakpolitikai gyakorlatát és eredményeit, majd ezt az elméleti irodalommal és a nemzetközi tapasztalatokkal összevetve megmutassa azokat a lehetséges elmozdulási irányokat, amelyek révén – a magyar munkapiac és gazdaság adottságait is figyelembe véve – a szakpolitika nagyobb sikerrel és hatékonyabban tudna hozzájárulni a foglalkoztatás bővüléséhez.

A kötet hat részre tagolódik. Az **első** rész vázolja a foglalkoztatási helyzet alakulását, röviden bemutatja az azt meghatározó gazdasági és szerkezeti folyamatokat, és ajánlásokat fogalmaz meg, amelyeket a jelenlegi helyzetben hasznosíthatnak a foglalkoztatáspolitikáért felelős döntéshozók. A **második** és **harmadik** rész a foglalkoztatáspolitikát alakító fontosabb intézményi szereplők céljait és működését vizsgálja. A többi rész kissé rendhagyó módon nem a foglalkoztatáspolitikai intézményei, hanem a feladatok szerint tagolódik: a **negyedik** rész a bérpolitika alakulását, az **ötödik** a munkaerő iránti kereslet és kínálat összeegyeztetését, végül a **hatodik** rész a munkavégzés közvetett költségeinek csökkentését tekinti át. A tartalmi részek után következik a foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos legfontosabb adatok idősorait bemutató **Adattár** és a **Függelék**, amely röviden összefoglalja a kötethez készített sajtóelemzés és interjú kutatás módszereit.

A foglalkoztatáspolitikai számos más szakpolitikai területtel is határos, ezek némelyike (például a közoktatás vagy a szakképzés) esetenként erősebben is kihat a munkapiac alakulására, mint a szűken vett foglalkoztatáspolitikai eszköztár. Ezekkel a területekkel terjedelmi korlátok miatt nem foglalkozunk, a megfelelő pontokon azonban igyekszünk utalni azokra a tudományos munkákra, ahonnan az érdeklődő olvasó bővebb betekintést szerezhet az oktatás, a szociálpolitika, a lakáspolitikai vagy az adópolitika kapcsolódó kérdéseiről.

A kötet elkészítését az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány támogatta. A szerkesztők és a szerzők köszönettel tartoznak az Alapítványnak, különösen a projektet gondozó munkatársainak és az anonim szakértő bizottság tagjainak, akik az első változathoz fűzött észrevételeikkel segítették a munkánkat. A kötet legtöbb fejezete meglévő kutatási eredményekre, többségükben a szerzők saját korábbi munkáira támaszkodik, és alapvetően az 1990 és 2010 közötti időszakot tekinti át. Néhány esetben lehetőségünk volt ezt új anyaggyűjtéssel, elsősorban interjúkkal kiegészíteni: harmincegy, a foglalkoztatáspolitikai alakításában az elmúlt két évtizedben aktív szerepet játszó szakértőt és politikust kerestünk meg, akik idejüket nem kímélve válaszoltak kérdéseinkre. Nekik is köszönjük segítségüket.

# 1. HELYZETKÉP ÉS TANULSÁGOK

## 1.1. MUNKAERŐ-PIACI LÁTLELET

FAZEKAS KÁROLY – SCHARLE ÁGOTA



A rendszerváltással együtt járó gazdasági visszaesés nyomán az 1990-es évek első felében a magyar munkapiacra drámai átalakulás zajlott: az 1996. évi mélyponton az aktív korú népesség alig több, mint fele dolgozott, 42 százaléka inaktív volt, és a tartós munkanélküliek aránya meghaladta az aktív korú népesség 3 százalékát, azaz a munkanélküliek több mint fele egy éven túl nem talált állást. Az ezt követő lassú javulás 2003-ig tartott: ettől kezdve a foglalkoztatottak aránya 57 százalék körül stagnált egészen a 2008. évi globális pénzügyi válságig, ami újabb csökkenéssel járt. Hasonlóképpen, a tartósan állástalanok aránya sosem csökkent 1,5 százalék alá, és 2003 óta folyamatosan emelkedik.

A rendszerváltást követő recesszió szinte minden posztszocialista országban a foglalkoztatás zuhanásszerű csökkenésével járt. A transzformációs válság mélypontján a foglalkoztatottak száma a gyors privatizációs stratégiát választó országokban (ide tartozott Észtország, Lettország és Magyarország) a korábbi 70 százalékára, a többi országban 80–84 százalékára – a legóvatosabb Csehországban is 87 százalékára – esett vissza. A mélypontot követően a foglalkoztatás növekedése Magyarországon viszonylag hamar elkezdődött, de néhány év után stagnálásba fordult, miközben az Európai Unióhoz csatlakozott posztszocialista országok mindegyikében egészen a 2008. évi válságig gyors ütemben javultak a foglalkoztatási mutatók (1. ábra).

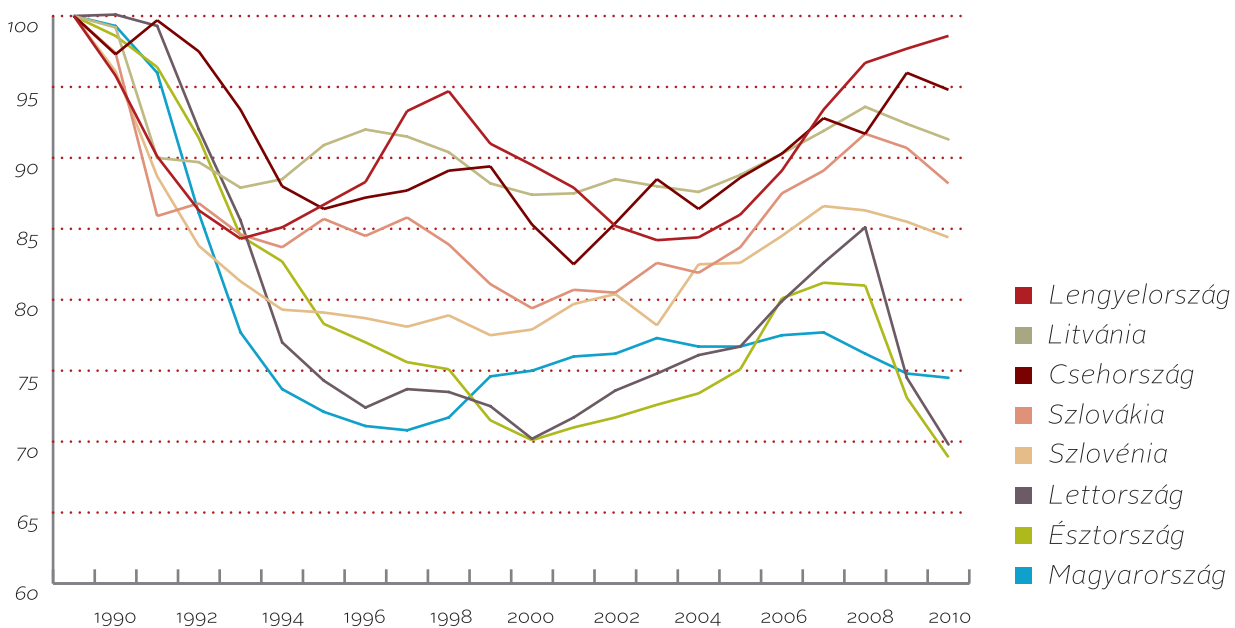
A magyar foglalkoztatási mutatók nemigen magyarázhatók a külső konjunktúra kedvezőtlen alakulásával: az okokat inkább a belső szerkezeti torzulások között érdemes keresni. Mint a következő fejezetben látni fogjuk, a magyarázat egyik része a fiskális politika lazulása, a folyamatos korrekciós kényszer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

A munkapiaci zavarok jól látható tünete, hogy a termelés lassuló, de folyamatos növekedése mellett a 15–64 éves népesség foglalkoztatási rátája a két recesszió közötti fellendülés időszakában, 1997 és 2007 között alig 5 százalékponttal emelkedett,<sup>1</sup> és ennek nagy része 1997 és 2000 között történt. Scharle (2008, 257. o.) számítása szerint a tíz év alatt megfigyelt teljes növekedés több mint 70 százaléka a munkaerő összetételének változásával függött össze, míg az egyes korcsoportokon, illetve iskolázottsági szinteken *belül* alig történt változás a foglalkoztatási arányokban. Ez arra utal, hogy a szerény növekedés is elsősorban az iskolázottsági szint emelkedésének köszönhető.

<sup>1</sup> Az 1997. évi 52,4-ról 57,3 százalékra (forrás: KSH Munkaerő-felvételek, éves adatok).

Szerkezeti problémákra utal a foglalkoztatási esélyek nagymértékű szórása is. A diplomások és az ország nyugati felén élők az átlagosnál nagyobb, míg a legidősebb és a legfiatalabb munkavállalók, a szülőképes korú nők, a képzetlenek és az északi régiókban lakók az átlagosnál kisebb arányban dolgoznak.<sup>2</sup> A foglalkoztatási ráta tehát különösen alacsony a képzetlenek, a 15–24 éves fiatalok, az 55–64 évesek, és a 25–44 éves nők csoportjában. Kertesi (2005) becslései szerint a roma népesség és a helyi központoktól távol fekvő vagy nehezen elérhető, kisebb településen élők álláskilátásai életkortól és iskolázottságtól függetlenül is rosszabbak.

1. ábra: A foglalkoztatás alakulása 1989 és 2010 között (1989 = 100)



Forrás: 1989–1995: ILO (2011);  
1996–2010: Eurostat online database (LFS employment, 15 + éves népesség).

A tartós munkanélküliek többsége a képzetlen és idősebb munkavállalók, valamint a – leépülő tömegközlekedés miatt – megközelíthetetlenül váló településeken élők köréből került és kerül ki. A nyugdíj előtt álló munkanélküliek újraelhelyezkedési esélye (az iskolázottság hatását is figyelembe véve) 1992 és 1996 között alig tizede volt a 21–25 évesek esélyének (Galasi–Nagy 1999), a csak általános iskolát végzett férfiak foglalkoztatási hátránya (korcsoporton belül) a rendszerváltás előtti 1-2 százalékról 1992-re 20 százalékra ugrott (Köllő 2009). A munkapiaci esélyek régió, illetve iskolázottság szerinti eltérései a rendszerváltás óta alig változtak.

Közkeletű vélekedés szerint a helyzet nem annyira rossz, mint amit ezek az adatok mutatnak, mert a feketén dolgozók népes táborát nem mutatja ki a hivatalos statisztika. Ezt a magyarázatot azonban sajnos nem támasztják alá az informális gazdaságra vonatkozó kutatások. A teljesen fehéren, a nyugdíjhatóság számára láthatóan dolgozó népesség, illetve a KSH Munkaerő-felvétele

<sup>2</sup> Nem módosítja a képet az összetételhatások kiszűrése sem, azaz a felsorolt jellemzőknek önálló hatása van a foglalkoztatásra (Scharle 2008).

szerinti foglalkoztatotti létszám összevetésén alapuló számítások a KSH-foglalkoztatottak 17 százaléka teszik a feketén dolgozók arányát 2005-ben (Elek és szerzőtársai 2009). Nem módosítja érdemben a becslést az sem, ha a KSH más adatfelvételei (a népszámlálás, az időmérleg-felvétel, a háztartási költségvetési felvétel) vagy nem állami intézmények adatgyűjtése (Tárki Monitor) alapján mérjük az összes (fekete és fehér) foglalkoztatott létszámát. Ez pedig arra utal, hogy a feketemunkások nagy többsége benne van a KSH Munkaerő-felvételében mért foglalkoztatotti létszámban, azaz a fent idézett adatokon *belül*, és nem azon *felül* van. Ezt erősíti meg a KSH háztartási költségvetési adatfelvételén alapuló kutatás is: a kérdezőbiztosnak adott válaszaik alapján nem dolgozó aktív korú népesség (köztük a vélelmezett számos feketén dolgozó is) szignifikánsan kevésbé elégedett életével, mint azok, akik dolgoznak, figyelembe véve (bevallott) jövedelmüket is (Molnár–Kapitány 2007).

## AZ ALACSONY FOGLALKOZTATÁSI SZINT ÁLTALÁNOS MAGYARÁZATA

A tartósan alacsony foglalkoztatási szint nyilvánvalóan több okra vezethető vissza: az örökölt gazdasági szerkezet, a rendszerváltás, a külső dekonjunktúra, demográfiai folyamatok, és a kormányzati politika is hozzájárulhatott. A 2008-ban kezdődött globális válság átmenetileg tovább rontotta a helyzetet – az alacsony foglalkoztatás azonban inkább belső és jóval korábban kezdődött folyamatokra vezethető vissza.

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 csökkenését. A 2000-es évektől a kiszámíthatatlan szabályozás, a változékony üzleti környezet is hozzájárulhatott a lassuló növekedéshez, a beruházások és így a munkaerő-keresletet csökkenéséhez. A tartósan alacsony foglalkoztatást azonban nem lehet a kapitalizmus rovására írni: az nem a lassuló növekedés (és nem is a 2008. évi pénzügyi válság), hanem sokkal inkább a munkanélküliségre adott szakpolitikai válaszok kedvezőtlen kombinációjának a következménye.

A 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 kiéléződését egy időre ugyan tudta enyhíteni, de egyúttal ez volt az első lépés a mai 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 legálisan 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 a munkaképes korú lakosság közel harmadának ma is valamilyen jóléti ellátás – munkanélküli-, anyasági vagy rokkantsági ellátás, illetve korai nyugdíj – biztosítja a megélhetését. Ez az arány a rendszerváltás első

néhány évében alakult ki, és csak a legutóbbi néhány évben kezdett lassan csökkenni. Az ellátottak többsége inaktív, és legtöbbjük hosszú időre vagy véglegesen kikerül a munkaerőpiacról (lásd a [4. rész 2. fejezete](#)).

Eközben gyengék maradtak azok a szabályok és szolgáltatások, amelyek a munkába 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: egyfelől, hogy a bérek lefelé is legyenek rugalmasak, másfelől, hogy a munkanélküliek legyenek láthatók a munkapiacon, azaz ténylegesen keressenek állást.

Mint látni fogjuk, az utóbbi két évtizedben egyik feltétel sem teljesült. A 2000-es évek elején megemelt és azóta is relatíve magasan tartott minimálbér alsó korlátot szab a reálbérek igazodásának. Mivel nem igazodik a helyi bérszinthez sem, hatása különösen a leszakadó régiókban erős: a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség többségében a minimálbér elérte a helyi átlagbér 55–70 százalékát, míg az országos adat 41 százalék 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 a [4. rész 3. fejezete](#)).

A legutóbbi időkig a nem dolgozó népesség munkavállalási hajlandósága, azaz a munkanélküliek láthatósága is korlátozott maradt. A regisztrált munkanélküliek ellátásában a bérpótlás mértéke fokozatosan csökkent, a korai nyugdíjak, a gyed és a rokkantsági ellátások azonban még a kétezres években is viszonylag bőkezűek voltak. Ez megemeli a nem dolgozók bérigényét, és csökkenti a motivációt az aktív álláskeresésre, amit nem ellensúlyoztak az ellátásokhoz kapcsolódó együttműködési feltételek. Mint a [4. rész 1. fejezetében](#) látni fogjuk, a munkaügyi kirendeltségek hatóköre nagyon kicsi: a nem dolgozók alig egyötödét érik el, mivel a jóléti ellátások nem mindegyikének 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 foglalkoznak intenzíven, akiket erre köteleztek: az álláskeresőkkel 1–3 havonta találkoznak, ami a nemzetközi tapasztalatok szerint nem ad elegendő ösztönzést az intenzív álláskeresésre.

A munkapiaci alkalmazkodása más dimenziókban sem mondható élénknek. A munkaerő ágazatok és szakmák közti mozgása alacsony (Balogh–Róbert 2008, Berde–Scharle, 2004), a lakástulajdoni szerkezet, a leépült közösségi közlekedés és a hiányos úthálózat miatt pedig a földrajzi mobilitás is erősen korlátozott (lásd [5. rész 1. fejezet](#), [6. rész 4. fejezet](#)). Néhány területen az állami beavatkozás hiánya emel további akadályokat a foglalkoztatás elé: ide-sorolható a nemi és etnikai diszkrimináció elleni fellépés határozatlansága ([4. rész 4. fejezet](#)) és az egészségromlást megelőző népegészségügyi intézkedések halogatása.

## A KÉPZETLENEK ALACSONY FOGLALKOZTATOTTSÁGÁNAK OKAI

A fentiekből még nem következne egyértelműen a képzetlen munkaerő tartósan alacsony foglalkoztatottsága – ennek további, specifikus okai is vannak. Az nem meglepő, hogy a rendszerváltás elején hirtelen átalakuló gazdaság nem kínált munkát a képzetlen munkaerő tömegeinek. A tartóssá váló munkanélküliség azonban már nem a piactudományok velejárója, ezt sokkal inkább a kelet-európai gazdaságok sajátosságai magyarázzák. Az egyik ok a kis- és családi vállalkozások hiánya, illetve a bővülésüket akadályozó kiterjedt bürokrácia. Nyugat-Európában ugyanis a képzetlenek közel olyan arányban dolgoznak, mint a diplomások, de jellemzően kisvállalkozások adnak nekik munkát. 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, lobbik által befolyásolt piacok, és nagy adminisztratív terhek a rendszerváltás után sem kedveztek a kisvállalkozói-családi vállalkozói szektor megerősödésének (lásd még a [következő fejezetet](#)).

A másik ok a gyenge közoktatás, ami a munkavállalók termelékenységét és alkalmazkodási képességét is korlátozza. A képzetlenek általános készségei (írás, szövegértés, problémamegoldás) gyengék, így nehezen igazodnak el a munkapiacra, és átképzésük is költséges. A gazdasági átmenet idején lezajlott gyors technológiaváltás növelte a képzetlenek hátrányát, mert az új munkahelyek az írás-olvasás igényes munkakörökben keletkeztek (Köllő 2009).

A képzetlen népesség alulfoglalkoztatása korántsem marginális probléma, és arra sem számíthatunk, hogy belátható időn belül magától megoldódik. A teljes foglalkoztatási rátában mutatkozó elmaradás több mint felét ez magyarázza. A nem dolgozó 20–59 éves népesség (ez közel kétfélmillió ember) harmada csak nyolc általánost végzett, és több mint felének nincs érettségije. A közoktatásból kikerülő vizsgálatok pedig azt jelzik, hogy a mai 20 évesek között is 15 százalék azoknak az aránya, akiknek csak általános iskolai végzettségük van (uo.).<sup>3</sup>

A közoktatás, a szakoktatás és a felnőttképzés nem tartott lépést a munkaerőpiac átalakuló igényeivel: a technológia-intenzív munkakörök betöltéséhez és a többszöri szakmaváltáshoz szükséges alapkészségeket és tanulási készségeket sokan nem szerzik meg. A korai fejlesztés hiánya és az általános iskolai oktatás egyenetlen minősége nem csak újratermeli a gyenge munkapiaci esélyekkel induló képzetlen munkaerőt, de a szegénység átörökítésének is ez a legfőbb csatornája. Az átlagos magyar iskola nem csökkenti, hanem növeli a gyerekek otthonról hozott hátrányait, a pedagógusok többsége nincs felvértezve a hátrányos helyzetű gyerekek fejlesztéséhez szükséges módszertani ismeretekkel (Havas 2008). A közoktatás módszertani reformja későn, 2003-ban kezdődött el, a pályakezdők készségeiben csak a következő évtizedben lesz mérhető hatása. Az elmúlt húsz évre még az jellemző, hogy a nem érettségizettek (és különösen a legfeljebb általános iskolát elvégzők) készségei elmaradnak hasonló nyugat-európai társaikétól: Magyarországon a képzetlen munkaerőnek kisebb a termelékenysége, és kevésbé képes továbbtanulni, vagy szakmát váltani (Köllő 2009). A felnőttkori tanulás is ritka, azaz a munkavállalók többsége később sem egészíti ki az iskolában szerzett tudását (Varga 2006).

<sup>3</sup> Tegyük hozzá: ez mégsem pusztán „roma” vagy „zsákfalu” probléma: az 1 milliós nem dolgozó képzetlen népesség (20–59 évesek) legfeljebb ötöde roma, a hátrányos helyzetű kistérségek falvaiban pedig alig 200 ezer, nagyobb településeken további 60 ezer iskolázatlan munkanélküli él.



Végül, a rendelkezésre álló szórványos adatok és empirikus vizsgálatok szerint a munkanélküliség csökkentését célzó aktív munkaerő-piaci programok sem bizonyultak nagyon eredményesnek a foglalkoztatás növelésében. A foglalkoztathatóságot javító programok többségét nem a leginkább rászorulóknak adják, a felajánlott állás vagy képzés elutasítását követő szankciókat nem érvényesítik következetesen a kirendeltségek (részben azért, mert diszfunkcionálisan szigorúak), a munkavégző képességet fejlesztő és a munkába állást segítő szolgáltatások kínálata szűk, minősége egyenetlen, a munkahelyteremtő vagy bértámogatások pedig gyakran támogatás nélkül is létrejövő állásokat finanszíroznak. A növekvő népszerűségű közfoglalkoztatási programok pedig nem a piaci állásba kerülést segítik, hanem a segélyek és az alkalmi munkák közötti körforgást – a munkanélkülivé váló képzetlenek többsége előbb-utóbb ebben a zsákutcában találja magát (lásd [5. rész 2. fejezet](#)).

A tartós munkanélküliek ellátásával megbízott önkormányzatok esetében még szűkösebbek a kapacitások. Egyharmaduk ezer lakosnál kisebb településen működik, ahol nem csak nehéz, de nem is hatékony a tartós munkanélküliek aktiválásához szükséges forrásokat és a feladatokra szakosodott ügyintézők alkalmazását biztosítani, de a nagyobb települések sem mind rendelkeznek a szükséges létszámmal és szakértelemmel (Fazekas 2001, Csák 2007, Nagy 2008).

## 1.2. MAKROGAZDASÁGI ÉS ÜZLETI KÖRNYEZET

BARTHA ATTILA



### A RENDSZERVÁLTÁS ÖRÖKSÉGE

Magyarország gazdasági folyamatai a rendszerváltást megelőző évtizedekben egy tipikus kelet-közép-európai átalakuló gazdaság történeteként írhatók le (Kornai 2005). Az ötvenes-hatvanas évek erőteljes expanziója után a hetvenes évekre a gazdaság növekedése lelassult, és a nyolcvanas évtizedben már kifejezetten alacsony volt. Az éves átlagban alig 1 százalékos GDP-növekedés a gazdasági lehetőségek beszűkülésével, az életszínvonalban elért addigi eredmények elvesztésével járt együtt. A hazai folyamatok azonban két lényeges ponton mégis eltérően alakultak. Egyrészt, az 1956-os forradalom után, de különösen 1964-től – az ország fizetéképtelenségének árnyékában – a politikai vezetés fokozatos engedményekre kényszerült (Csaba 2002). Másrészt, a hetvenes évektől kifejlődött, majd a nyolcvanas években elterjedt az úgynevezett második gazdaság (Gábor–Galasi 1981). A piaci átalakulás társadalmi támogatottsága, bizonyos kvázipiaci jellegű elemek, korlátozott vállalkezési készségek elterjedése előnyt jelenthetett a kapitalista piacgazdaság kiépülésében, ugyanakkor a nyolcvanas években legalizált második gazdasággal intézményesültek a normaszegő gazdasági viselkedésformák,<sup>1</sup> amelyek máig hatóan rombolják az adómorált (Semjén–Tóth 2009). Másrészt, a gazdasági teljesítményhez mérten viszonylag magas életszínvonal – átmeneti – megőrzése csak úgy volt lehetséges, hogy Magyarország államadóssága 1984–1987 között megduplázódott, ami a rendszerváltás idején már kiugró tehertételként jelentkezett – szemben a kelet-közép-európai országok döntő többségével, amelyek lényegesen kevésbé adósodtak el.

### KILENCVENES ÉVEK – GYORS STABILIZÁCIÓ, LIBERALIZÁCIÓ, MÉLYEBB INTÉZMÉNYI ÁTALAKULÁS NÉLKÜL

A kilencvenes évtizedben Magyarország élenjárónak bizonyult a nyugati közgazdászok által irányadónak tekintett SLIP menetrend (stabilizáció, liberalizáció, a piacgazdasági kereteknek megfelelő intézményi átalakítás és privatizáció) következetes és viszonylag gyors alkalmazásában (World Bank 1996, Kolodko 2001). 1996 végéig a többlépcsős makrogazdasági stabilizáció mellett létrejött és konszolidálódott a magyar pénzügyi rendszer, nagyrészt lezajlott a működőtöke-beármalást előnyben részesítő privatizáció, és az ország exportorientált, nyitott gazdasággá vált. Ennek köszönhetően az évtized második

<sup>1</sup> A második gazdaságnak a költségvetésre, illetve a piaci attitűdökre gyakorolt tartósan negatív hatásaira már Kornai (1992, 12. o.), illetve Róbert (1994, 314. o.) felhívták a figyelmet.

felében Magyarország gazdasági növekedése gyors, felzárkózása folyamatos volt: miközben 1997-ben még a mai Európai Unió 27 országára számított egy főre jutó GDP átlagának mindössze 53 százalékát érte el, addig 2003 végéig, vagyis az uniós csatlakozást közvetlenül megelőző évre az EU-27 átlagának 63 százalékáig zárkózott fel.

Az üzleti környezet minőségének mérésével foglalkozó összehasonlító jelentések<sup>5</sup> lényegében egyöntetűek abban, hogy a kilencvenes évek második felére Magyarországon a visegrádi régió többi országáénál kedvezőbb befektetői klíma jött létre. Ugyanakkor, mint az **1. rész 1. fejezetében** vázoltuk, a közoktatásban és a közigazgatásban elmaradtak a mélyebb intézményi átalakulások, és az átalakulással járó társadalmi feszültségeket rövid távú, felületi megoldásokkal igyekeztek csillapítani.

Az évtized növekedési pályája foglalkoztatási következményeit tekintve két periódusra osztható. A tranzíciós visszaesés utáni években, 1994–1997 között a gazdasági növekedést elsősorban a termelékenység és a tőkeinputok növekedése táplálta. Ebben az időszakban a munka növekedési hozzájárulása erősen negatív, ugyanakkor a munkaerő reallokációjának szignifikáns pozitív növekedési hatása volt (Harasztosi 2011, 14. o.). Az erőteljes működőtőke-beáramlás hatására az 1998–2001 közötti időszak növekedése tőkevezérelt, a munka növekedési hozzájárulása ugyan már nem negatív, de statisztikailag igen csekély. A növekedés szerkezeti jellemzői tehát ebben az időszakban sem támogatták a foglalkoztatás bővülését, ráadásul az időszak végén, a 2001-es minimálbér-emelés parciális foglalkoztatásai hatásai negatívak voltak: „az erősebb bérsokk miatt az elmaradott régiók amúgy is alacsony foglalkoztatási szintjére különösen kártékony befolyást gyakorolt a 2001. évi minimálbér-emelés.” (Kertesi–Köllő 2004, 319. o.).

## A KÉTEZRES ÉVEK – A FENNTARTHATATLAN FISKÁLIS POLITIKA NÖVEKEDÉSI KÖVETKEZMÉNYEI

A rendszerváltás utáni időszak magyar gazdasági pályáját mérlegre téve, a kilencvenes évtizedet viszonylag sikeresnek, a kétezres évtizedet viszont egyértelmű kudarcnak értékelhetjük. Miután a hasonló helyzetű országokhoz képest a gazdasági növekedés viszonylag korán indult meg, a szerkezetváltás, a nyugati irányú exportreorientáció pedig – összefüggésben a privatizációval és a működőtőke beáramlásával – a régió más országainál előbb kezdődött, Magyarországot az évtized fordulóján a térség egyik legsikeresebb országaként tartották számon. Még az egyik kritikus örökség, az államadósság is kedvező pályára állt: miközben a kilencvenes évek közepén a bruttó államadósság a GDP 85–90 százaléka között mozgott, ennek aránya 2001-re a GDP 52 százalékára, azaz jóval a kritikus – az euró bevezetéséhez szükséges – 60 százalékos szint alá csökkent. Bár a közösségi szolgáltatásokat biztosító rendszerek reformjai elmaradtak a kilencvenes évtizedben (leszámítva az 1997-es nyugdíjreformot), a fiskális politika alapvetően fegyelmezett maradt – a kétezres évtized elejétől viszont visszatért a magyar állam „fiskális alkoholizmusa” (Kopits 2008). Felerősödtek a késő Kádár-kori jóléti rendszert annak pénzügyi fenntarthatatlanságával együtt restauráló gazdaságpolitikai lépések, amelyek a magyar gazdaságpolitikai pálya összes buktatóját (eladósodottság,

5 Lásd a Világgazdasági Fórum és a lausanne-i IMD globális jelentéseit, vagy a Világbank aggregált kormányzási indikátorokon alapuló összehasonlítását (WEF 2008, 2009, 2010, 2011, IMD 2009, WBG 2009). Ezek részben makroszintű gazdaságstatisztikai és intézményi adatokon, részben nagymintás, kérdőíves adatfelvételeken alapulnak.

alacsony foglalkoztatás, súlyos területi egyenlőtlenségek, magas infláció) újratermelték, és a régió többi országával összevetve, a magyar gazdaság lényegesen alacsonyabb növekedéséhez, a felzárkózás megakadásához vezettek. A kiterjedt jóléti intézményrendszer az évtized végéig fennmaradt, holott belföldi jövedelmekből nem volt finanszírozható (Kármán 2008, Csillag 2009). Mindez magától értetődően vezetett a külső eladósodottság növekedéséhez, a magyar gazdaság külső sérülékenységének fokozódásához. 2008-ra a GDP-arányos bruttó államadósság 73 százalékra ugrott – így 2008 őszétől a nemzetközi pénzpiacok nem véletlenül tekintették Magyarországot a térség egyik legsebezhetőbb gazdaságának. A korábbi tétova korrekciós kísérleteket csupán – a világgazdasági válság európai elmélyülésének idején, az ismét fenyegető fizetésképtelenség árnyékában – 2009-től váltotta fel érdemi költségvetési stabilizáció, ami viszont átmenetileg súlyos, a régió többi országában tapasztaltnál jellemzően mélyebb recesszióval párosult.

A makropénzügyi stabilitás romlásával egyidejűleg a kétezres évtized közepétől lelassult a működőtőke beáramlása, és a beruházások a GDP-hez viszonyítva folyamatosan csökkentek. Ez annak ellenére történt, hogy – hasonlóan a közép-európai térség nagy részéhez – a kiépült erős feldolgozóipari kapacitások Magyarország számára is tartósan kedvező export-versenyképességi pozíciót garantáltak. A magánszolgáltatások ugyanakkor gyengék maradtak, keresleti szempontból pedig a belföldi fogyasztás növekedése csupán átmeneti volt és törékenynek bizonyult. Sőt, a magas belföldi kamatszint és a nemzetközi pénzpiacok magas kockázati étvágya idején kiugró mértékben elterjedt devizahitel-felvétel általános (a lakossági, a vállalkozói és az önkormányzati szektorban is jellemző), különösen kockázatos eladósodottsághoz vezetett. Ez hosszabb távon is aláaknázza a magyar gazdaság várható növekedési teljesítményét.

## **ÜZLETI KÖRNYEZET ÉS INTÉZMÉNYI FOLYAMATOK A KÉTEZRES ÉVTIZEDBEN**

Az üzleti környezet alakulását vizsgáló összehasonlító nemzetközi felmérések visszatükrözik a kétezres évtized – kelet-közép-európai összevetésben kevésbé kedvező – magyar makrofolyamatait. A kisvállalkozások alulfejlettsége, amelyet már a kilencvenes évek közepén is számottevő növekedési korlátnak tekinthettünk (Gábor R. 1997, Laky 1998), ma is fennáll (Bartha 2011). Eközben a nagyvállalati tőkebefektetések szempontjából mérvadó üzleti környezeti mutatók szerint az elmúlt tíz év során Magyarország pozíciója a többi visegrádi országhoz képest egyértelműen romlott, akár az aggregált versenyképességi, akár a kormányzati hatékonyságot vizsgáló indikátorokat tekintjük (Bartha 2010). 2009-re a nemzetközi felmérések jelzőszámainak döntő többsége azt mutatja, hogy a magyarországi üzleti környezet már nemcsak a csehországihoz, de a lengyelhez vagy a szlovákhhoz mérten is kedvezőtlenebb lett, és az ország relatív pozíciója az utolsó két évben sem változott érdemben. A vállalati működés szabályozási feltételei és az adminisztrációs terhek tekintetében viszont Magyarország megítélése 2008 óta viszonylag jó: közel hasonlóan vonzó feltételeket kínál a vállalkozásoknak, mint a régióban legkedvezőbb megítélésű Szlovákia, és lényegesen kedvezőbbet mint például

Csehország vagy Lengyelország (lásd az [Adattárban](#)). Az üzleti környezet megítélésekor azonban a vállalkozások a szabályozás mellett még két másik szempontra is kiemelten koncentrálnak: egyrészt az összes adóterhelés mértékére és kiszámíthatóságára, másrészt az adott térségben biztosított közösségi szolgáltatások (ezen belül is elsősorban az oktatás, illetve a közlekedés-szállítási infrastruktúra) minőségére (Seibert 2006). Márpedig Magyarország az oktatást és az adózást tekintve egyaránt növekvő versenyhátránnyal szembeül a visegrádi térség többi országához képest. Ezt az értékelést tükrözik a Német–Magyar Ipari és Kereskedelmi Kamara üzleti környezeti felmérései is: a térségben meghatározó német vállalatok a potenciális befektetői helyszínek közötti választáskor Csehországot már az évtized közepe óta, Lengyelországot pedig az utolsó három évben a legkedvezőbb üzleti környezetet kínáló országokként tartják számon. A *Doing Business* rangsora (WBG 2009) szerint Magyarország csak arra volt képes, hogy a válság időszakában kritikusként számító megítélésén némileg javítva, 2010–2011-re visszakapaszkodjon a német vállalatok regionális befektetési rangsorának negyedik helyére (NMIKK 2011, 34. o.). Nemcsak a nemzetközi összehasonlító rangsorok, hanem a potenciális befektetők preferenciáinak alakulása is azt mutatja tehát, hogy a kétezres évtized második felére a magyarországi üzleti környezet relatív megítélése romlott a többi visegrádi országgal összevetve – a 2009-es válságellenes intézkedésekkel ugyanakkor a további pozícióromlást sikerült megállítani. Ami a foglalkoztatási következményeket illeti, egyértelműnek látszik, hogy a 2000 utáni időszak gazdasági növekedésében a termelékenység javulásának van meghatározó szerepe. Harasztosi (2011, 14–15. o.) számításai szerint a 2001 utáni időszakban a termelékenység magyarázza a magyar növekedés 74 százalékát. A tőke növekedési hozzájárulása 16 százalékra csökkent, a foglalkoztatásé pedig – hasonlóan a kilencvenes évek második feléhez – marginális maradt, mindössze a növekedés 2 százalékát magyarázza. A pozitív foglalkoztatási következmények még a szolgáltatószektorban is mérsékeltek voltak (uo. 18. o.), ami vélhetően részben az üzleti környezet fokozatos romlására vezethető vissza.

### 1.3. A SZAKPOLITIKAI VÁLASZOK ERŐSSÉGEI ÉS GYENGESÉGEI

SCHARLE ÁGOTA



A kötet némileg rendhagyó módon, nem az intézmények, hanem a szakpolitikai feladatok szerint tekinti át az elmúlt két évtized történetét. Mint az előző két fejezet már utalt rá, a foglalkoztatáspolitikai nem volt sikertörténet, az elmúlt két évtizedben nem sikerült érdemben javítani a foglalkoztatás helyzetén. Ebben a fejezetben nagy vonalakban vázoljuk a szakpolitikai lépések erősebb és gyengébb pontjait – részletesebb kifejtésük az egyes fejezetek végén található.

A foglalkoztatáspolitikai lehetőségeit kezdettől fogva beárnyékolta, hogy sem a szaktárca, sem a foglalkoztatás növelésének célja nem kapott jelentős súlyt a kormányzati stratégiában. A rendszerváltást követő időszakban a szaktárca a növekvő munkanélküliségre, illetve az ebből származó társadalmi elégedetlenség kezelésére fordította figyelmét; a foglalkoztatás növelésének fontossága és a munkaerőpiac belső, szerkezeti torzulásainak megszüntetése csak az utóbbi években kezdett előtérbe kerülni. A települési és területi fejlesztéseket – bár a foglalkoztatási szint területi egyenlőtlenségeinek enyhítése a kezdetektől megjelenik a célok között – az elszigetelt helyi kísérletek, a horizontális együttműködés hiánya és a források koncepciótlan vagy politikai célok szerinti elosztása jellemezte.

A szakpolitika-alkotás minőségét tekintve a legfőbb pozitívum az elmúlt két évtizedben az adatgyűjtésre irányuló figyelem, ami nagyrészt a szakmai vezetők elkötelezettségéből és a megalapozott szakmai működés igényéből következett. A munkanélküliekről, az alkalmazásban állók keresetéről és – korlátozottabban – a főbb foglalkoztatáspolitikai eszközök működéséről is részletes és jó minőségű adatokat gyűjt a munkaügyi intézményrendszer. Ezeket azonban a szaktárca – nem függetlenül a politikai szint érdektelenségétől – távolról sem használta ki eszköztárának javítása érdekében. A klasszikus szakpolitikai ciklus első fázisa, a helyzetértékelés megtörténik, az erre épülő beavatkozások hatásának mérése és az ennek megfelelő korrekciók már rendszerint elmaradnak.

A foglalkoztatáspolitikai három fő területen segítheti a munkapiac működését: növelheti a béralkalmazkodás rugalmasságát, ösztönözheti a kereslet és a kínálat szerkezetének megfelelését, és csökkentheti a munkahelyek betöltésével, illetve a munkába állással együtt járó költségeket.

A béralkalmazkodást két irányból is segítheti az állam. Egyfelől ezt szolgálják a munkanélküli népesség álláskeresését ösztönző lépések, annak érdekében, hogy a szabad munkaerőforrás ténylegesen megjelenjen a munkaerőpiacon,

és a munkaadók ennek ismeretében alakítsák a béreket. Másfelől, az állam igyekezhet a béreket torzító diszkriminációt csökkenteni, illetve maga is felállíthat – jóléti vagy politikai célokkal indokolt – korlátokat, ilyen például a munkaidőt érintő szabályozás vagy a minimálbér. Az időszak kezdetén ez a szempont elvéve jelent meg a szaktárca céljai között. Az ezredfordulót és különösen az uniós csatlakozást követően azonban egyre több erőfeszítés történt a munkanélküli és inaktív népesség bevonására – igaz, a legutóbbi években elsősorban a kevésbé hatékony közfoglalkoztatás kibővítése révén. A minimálbér szabályozásában a szaktárcanak nem sikerült kellő eréllyel képviselnie a foglalkoztatási szempontokat, így az jellemzően a fiskális vagy politikai szempontok mentén alakult. A diszkrimináció területe – bár a fogyatékos, az idősebb és a roma munkavállalók, illetve a nők hátrányai tudottan jelentősek – nem kapott a problémák súlyának megfelelő figyelmet az időszak során.

A munkaerő keresletének és kínálatának összehangolása olyan terület, ahol a tervgazdasági tapasztalatok is hasznosíthatók voltak, és a rendszerváltás kezdetétől a szaktárca elsőrendű feladatai között szerepelt. Ez az a terület, amit a kormányzat és a közvélemény is a leginkább a munkaügyi tárca feladataként azonosít. Az elmúlt húsz év kedvező fejleménye, hogy a szaktárca követte az empirikus tényekkel is igazolt nemzetközi tendenciát az aktív munkaerő-piaci eszközök súlyának növelésében. Az uniós forrásból finanszírozott szolgáltatásokban – szintén a nemzetközi jó gyakorlatoknak megfelelően – a személyre szabott ellátások aránya is nőtt, és a szaktárca egyre nagyobb figyelmet fordított arra, hogy a programok az azokra leginkább rászoruló munkanélküliekhez jussanak el. Ezeknek a törekvéseknek a hatásosságát azonban erősen korlátozta az alapos hatásvizsgálatok (már említett) hiánya. A szaktárca szűken vett felségterületén kívüli kérdések, így a migráció és a belföldi mobilitás kevés figyelmet kaptak az elmúlt két évtizedben.

Szemben a szerkezeti eltérések enyhítésével, a munkavállalás járulékos költségeinek csökkentése több, korábban ismeretlen feladatot támasztott a munkaügyi apparátussal szemben. A tervgazdaság viszonylag stabil foglalkoztatási viszonyaiból a piacgazdaság – a globalizáció miatt egyre növekvő mértékben – rugalmas munkaerőpiacon a korábbinál jóval nagyobb mozgásokat kell naprakész és könnyen hozzáférhető információkkal segíteni, a munkahelyek, élethelyzetek és lakóhelyek közötti mobilitás költségeit csökkenteni. Ezen a területen ott tudott viszonylag jól teljesíteni a szaktárca, ahol saját hatáskörén belül megoldható volt a feladat: a munkaügyi kirendeltségek hálózatát folyamatosan fejlesztették, az álláskeresőket és munkaadókat segítő szolgáltatásokat igyekeztek – legalábbis más állami szolgáltatásokhoz képest – az igények szerint javítani. Amikor azonban ez egymásnak ellentmondó célok összehangolását igényelte volna, az ehhez szükséges finomabb intézményi és eljárásrendi megoldásokat általában nem sikerült kidolgozni, vagy a gyakorlatban bevezetni. Ahol más szakterületek, például a családtámogatási rendszer, a közösségi közlekedés vagy a lakhatás támogatásának átszabására is szükség lett volna, ott nem, vagy csak erősen korlátozottan sikerült a foglalkoztatás szempontját érvényesíteni – még azokban az időszakokban sem, amikor a kapcsolódó szakpolitika a munkaügyi területtel közös irányítás alá került.

## 1.4. AJÁNLÁSOK

SCHARLE ÁGOTA

Az utóbbi húsz évben több kísérlet történt a munkanélküliség csökkentésére, de az eddigi empirikus kutatások szerint ezek többsége hatástalan volt, vagy a munkanélküliség mellett a foglalkoztatást is csökkentette (összefoglalást lásd Köllő 2009). Arról már volt szó, hogy a rendszerváltás elején alkalmazott, a kínálat szűkítését célzó lépések (a korai nyugdíjazás, a rokkantnyugdíj engedélyes szabályozása) hogyan járultak hozzá a stabilan alacsony foglalkoztatási szint kialakításához. A munkakínálat egyoldalú ösztönzése sem járt azonban sikerrel: a munkanélküli ellátások összegének csökkentése, a gyed eltörlése (a bölcsődei kapacitások növelése nélkül), a minimálbér-emelések, a gyes melletti munkavégzés engedélyezése nem növelte a foglalkoztatást, viszont hozzájárulhatott a szegénység növekedéséhez.

A munkahelyteremtést célzó, azaz a munkaerő iránti kereslet ösztönzésére tett lépések hatása kevésbé egyértelmű. A közfoglalkoztatásról készült részletes hatásvizsgálatok azt mutatják, hogy az erre fordított kiadások növelése semmiképpen sem csökkenti, sőt kismértékben növelheti a tartós munkanélküliséget (Fazekas 2001, Köllő–Scharle 2011). A bértámogatásokról, illetve munkaadói járulékok csökkentéseinek hatásáról részletes kutatások hiányában csak feltételezhető (a munkakereslet és a bérek közötti kapcsolatot vizsgáló becslések alapján), hogy érdemben hozzájárulhattak a foglalkoztatás növekedéséhez, illetve fékezheték annak csökkenését (Kertesi–Köllő 2003, Kőrösi 2005, Tarjáni 2004, OECD 2010).

A többi posztoszocialista ország példája azt jelzi, hogy az eddigi szerény eredmények részben a probléma nagyságával magyarázhatók: a rendszerváltás sokkja minden országban túlságosan nagynak, az ennek kezelésére hivatott kormányzati intézményrendszer pedig túlságosan gyengének bizonyult ahhoz, hogy két évtized alatt maradéktalanul megoldja azt (vö. 3. rész). A kormányzati döntéshozatal és a végrehajtási folyamatok megerősítéséhez – a politikai akarat mellett – egyrészt átfogó, a foglalkoztatásnak prioritást adó gazdaságpolitikai stratégiára, az ennek megvalósításáért felelős, szakmailag jól felkészült kormányzati egységre és a kapcsolódó területekkel való folyamatos és érdemi egyeztetés intézményesítésére lenne szükség. Másrészt pedig annak meghonosítására, hogy a beavatkozások hatását folyamatosan mérik, és az eredmények alapján fejlesztik az eszköztárat. Ehhez szükség lenne a szaktárcánál alkalmazott, ökonometriai elemzésben jártas szakemberekre, az adatgyűjtés kisebb kiegészítésére, és az adathozáférési korlátok enyhítésére.



Az elmúlt két évtized kudarainak vannak azonban megszívlelendő tanulságai is. 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 (lásd [3. rész 3. fejezete](#)).

A munkaerő-kereslet növeléséhez a bérköltségek csökkentésére, ezen belül különösen a képzetlen munkaerő foglalkoztatását fajlagosan jobban terhelő adók és járulékok csökkentésére (például a tényleges bérnél nagyobb járulékalapot előíró szabályok eltörlésére), 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 (lásd [4. rész 3. fejezete](#)).

A béralkalmazkodás akadályait mérsékelheti, a kínálatot pedig bővítheti az álláskeresés ösztönzése: ehhez egyfelől nagyobb létszámú munkaügyi kirendeltségekre, másfelől arra lenne szükség, hogy az aktív korúak ellátásainak szélesebb körét kössék álláskeresési feltételhez, és ezt erősebben érvényesítsék a kirendeltségek. Hasonló hatást várhatunk a munkapiac elhagyását segítő jóléti ellátások (korai nyugdíj, rokkantsági ellátások, gyes) hozzáféréseinek (nem a juttatások összegének) korlátozásától, és a nyugdíjazás átlag-életkorának további emelésétől (lásd [4. rész 1. és 2. fejezete](#)). Az álláskeresési feltételek következetesebb érvényesítése arra is lehetőséget adna, hogy emelni lehessen a munkanélküli-ellátások időtartamát és összegét. Ezek drasztikus csökkentése ugyanis nem csak az állások és álláskeresők párosításának minőségét ronthatja, hanem 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 közszolgáltatásban és a közoktatásban elérhető ösztöndíjak bővítése és foglalkoztatási kvóták bevezetése, a munkáltatói esélyegyenlőségi terv kötelezettségének kiterjesztése, valamint a megvalósítás ellenőrzése, a munkakipróbálás támogatása, illetve a 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 (lásd [4. rész 4. fejezete](#)).

A keresett és kínált állások szerkezetének közelítéséhez a lemaradó régiók tökevonzó képességének erősítésére, a költözés és ingázás ösztönzésére az oktatás- és lakáspolitika, illetve az aktív eszközök összehangolásával, célzottabb és jobb minőségű átképzési programokra, személyre szabott és a leginkább rászorulókat elérő aktív munkaerő-piaci eszközökre, valamint a munkavégző képesség fejlesztése érdekében nagyobb számú, többféle és jobb minőségű rehabilitációs szolgáltatásra volna szükség (lásd [5. rész 2. fejezete](#)).

A nemzetközi tapasztalatok szerint a pontosan célzott, személyre szabott, összetett átképzési programoktól várható nagyobb hatás, ezeket pedig a jelenleg működő hazai programok és kísérleti modellek részletes hatásvizsgálata alapján lehetne kidolgozni. A munkaerő-állomány iskolázottsága középtávon csak úgy alkalmazkodhat a munkaerőpiac változó igényeihez, ha folytatódik a közoktatás módszertani megújítása, a készségfejlesztés szerepének növekedése, és javul a hátrányos helyzetű gyermekek esélyegyenlősége.

Végül, 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 (vö. **6. rész 1. és 2. fejezete**). A foglalkoztatási szolgálat hatósági és szolgáltatói szerepeinek konfliktusát a két feladatot ellátó egységek közötti együttműködés javításával lehet feloldani, akár közös, akár külön intézményben működnek. Információs szolgáltatásaik érdemi javításához mindenképp világos koncepcióra lenne szükség, a belső eljárásrendek ehhez igazodó kidolgozására és a napi működés rendszeres, kvalitatív és kvantitatív mérésére, amit vezetői és munkatársi visszajelzések is kiegészítenek.

A mobilitás növelése érdekében a körzetközponton kívüli, közeli város(ok) elérését javító úthálózat és közösségi közlekedés további fejlesztésére, a képzetlenek esetében az ingázási költségek érdemi és tartós támogatására, továbbá a saját tulajdonú lakáshoz jutás helyett a *lakhatás* (bérlakás, rezsiköltségek) támogatására lenne szükség, a bérköltségek egyidejű csökkentésével (**6. rész 4. fejezet**). Végül, a családi kötöttségekből adódó korlátok enyhítésére több férőhelyet és jó minőségű ellátást kellene biztosítani a bölcsődékben, családi napközikben (**6. rész 3. fejezet**).

A felsorolt lépések többsége csak akkor hatásos, ha azokat egy időben, egymással összehangolva indítja el a kormányzat. Ez kétségtelenül komoly egyeztetési és végrehajtási erőfeszítést 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. A korai nyugdíjazás lehetőségeinek szigorítása (finom eszközökkel, a *bonus–malus* szabályok igazításával), az aktív korúak ellátásainak együttműködési feltételekhez kötése vagy a lakásvásárlási támogatások további szűkítése például mind megtakarításokkal jár. Más területek esetében forrást ugyan nem lehet kivonni, de a rossz hatékonyságú programokról át lehet csoportosítani a pénzt a hatékonyabb eszközökre. Ilyen például a rehabilitációs szolgáltatások fejlesztése, amire elegendő fedezetet adna a megváltozott munkaképességű embereket foglalkoztató védett szervezetek támogatásának 20 százalékos csökkentése. Egyes 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, illetve a politikai költségek frontján ütközhet akadályokba (vö. **2. és 3. rész**). Az előbbi korlát enyhíthető a kormányzaton kívüli (hazai és külföldi) szakemberek bevonásával, az utóbbi pedig – a költségek és hozamok, a veszteségek és nyertesek előzetes és minél pontosabb

felmérésén alapuló – kitartó egyeztetésekkel, amelyek során előbb-utóbb sikerülhet meggyőzni vagy legalábbis pacifikálni a főbb ellenlábásokat. Az egyeztetések tétje végső soron az, hogy sikerül-e beláttatni az egyes érdekcsoportokkal: az ország egészének jóléte csak a reformok révén növekedhet, és középtávon ez az esetleges veszteséket is kárpótolja, míg reformok híján mai előnyeiket is könnyen elveszíthetik.

## HIVATKOZÁSOK

BALOGH ANIKÓ–RÓBERT PÉTER (2008): Foglalkozási mobilitás Magyarországon, 1992–2007. Megjelent: *Kolosi Tamás–Tóth István György* (szerk.): Társadalmi riport, 2008. Társki, Budapest, 46–65. o.

BARTHA ATTILA (2010): **Kormányzati hatékonyság és üzleti környezet: adalékok a növekedés intézményi magyarázatához.** Megjelent: *Kolosi Tamás–Tóth I. György* (szerk.): Társadalmi Riport, 2010. Budapest: Társki, 176–191. o.

BARTHA ATTILA (2011): A gazdasági-politikai stabilitás, a vállalkozói kultúra és az oktatás kiemelt szerepéről. Kisvállalkozások és gazdasági növekedés Magyarországon. Körkérdés a kis- és közepes vállalatok gazdaságélénkítésben betöltött szerepéről. *Külgazdaság*, 55. évf. 1–2. sz. 3–6. o.

BERDE ÉVA–SCHARLE ÁGOTA (2004): **A kisvállalkozók foglalkozási mobilitása 1992 és 2001 között.** 51. évf. 4. sz. 346–361. o.

CSABA LÁSZLÓ (2002): **A magyar modell. Tündöklés és bukás.** *Competitio*, 1. évf. 1. sz. 2–12. o.

CSÁK ROLAND (2007): Családsegítők és a munkanélküliség problémája. Megjelent: *Kapocs Kutatás Fejlesztés*, különszám, 1. 40–48.

CSILLAG ISTVÁN (2009): **Van-e visszaút? A gazdasági növekedés tényezőit felemészítő koraszülött jóléti állam.** *Közgazdasági Szemle*, 56. évf. 7–8. sz. 648–672. o.

EBRD (2010): **Transition Report 2009. Transition in crisis?** European Bank for Reconstruction and Development,

ELEK PÉTER–SCHARLE ÁGOTA–SZABÓ BÁLINT–SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2009): **A bérekhez kapcsolódó adóeltitkolás Magyarországon.** *Közpénzügyi füzetek*, 23. sz. ELTE TÁTK, Budapest.

FAZEKAS KÁROLY (2001): **Az aktív korú állástalanok rendszeres szociális segélyezésével és közcélú foglalkoztatásával kapcsolatos önkormányzati tapasztalatok.** BWP, 2001/9.

GÁBOR R. ISTVÁN (1997): Too Many, too small: Small entrepreneurship in Hungary. Ailing or prospering? Megjelent: *Grabher, G.–Stark, D.* (szerk.): *Restructuring networks in post-socialism: legacies, linkages, and localities.* Oxford University Press, Oxford, 158–175. o.

GÁBOR R. ISTVÁN–GALASI PÉTER (1981): *A második gazdaság.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

GALASI PÉTER–NAGY GYULA (1999): **Outflows from insured unemployment in Hungary, 1992–1996.** Budapest Working Papers on the Labour Market. BWP 1999/3.

HARASZTOSI PÉTER (2011): **Growth in Hungary 1994–2008: The role of capital, labour, productivity and reallocation.** MNB Working Papers, 12/2011.

HAVAS GÁBOR [2008]: **Esélyegyenlőség, deszegregáció.** Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János–Varga Júlia* (szerk.): Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért. Ecostat, Budapest, 121–138. o.

ILO (2011): ILO LABORSTA **Labour Statistics Database** Table 2A Employment, general level.

IMD (2009): *World Competitiveness Yearbook 2009.* Institute for Management Development, Lausanne.

KÁRMÁN ANDRÁS (2008): **A magyar költségvetés kiadási szerkezete nemzetközi összehasonlításban.** Hitelintézeti Szemle, 7. évf. 6. sz. 665–678. o.

KERTESI GÁBOR (2005): A társadalom peremén. Romák a munkaerőpiacon és az iskolában. Osiris Kiadó, Budapest.

KERTESI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS (2003): **Fighting “Low Equilibria” by Doubling the Minimum Wage? Hungary’s Experiment.** IZA Discussion paper No.970.

KERTESI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS (2004): **A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei.** Közgazdasági Szemle, 51. évf. 4. sz. 293–324. o.

KÖLLŐ JÁNOS (2009): A pálya szélén. Iskolázatlan munkanélküliek a posztszocialista gazdaságban. Osiris, Budapest.

KÖLLŐ JÁNOS–SCHARLE ÁGOTA (2011): **A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre.** Megjelent: *Fazekas Károly–Kéző Gábor* (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör, 2011. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 144–160. o.

KOLODKO, G. W. (2001): **Globalizáció és felzárkózás. Átalakuló gazdaságok a recessziótól a növekedésig, I–II. rész.** Külgazdaság, 2. és 3. sz. 22–40. és 17–1. o.

KOPITS GYÖRGY (2008): **Saving Hungary’s finances.** Budapest’s four-steps plan for fiscal alcoholics. *The Wall Street Journal*, december 4.

KORNAI JÁNOS (1992): A posztszocialista átmenet és az állam. Gondolatok fiskális problémákról. Közgazdasági Szemle, Vol. 39. No. 6. 489–512. o.

KORNAI JÁNOS (2005): **Közép-Kelet-Európa nagy átalakulása – siker és csalódás.** Közgazdasági Szemle, 52. évf. 12. sz. 907–936. o.

KÖRÖSI GÁBOR (2005): **A versenyszféra munkapiacának működése.** KTI Könyvek, 4. sz. MTA-KTI, Budapest.

LAKY TERÉZ (1998): **A kisvállalkozások növekedésének korlátai.** Szociológiai Szemle, 1. sz. 23–39. o.

MALONEY, W. F. (2004): Informality revisited. *World Development*, Vol. 32. No. 7. 1159–1178. o.

MOLNÁR GYÖRGY–KAPITÁNY ZSUZSA (2007): A jóléti ellátásban részesülők elégedettsége életükkel, anyagi helyzetükkel, Megjelent: *Fazekas Károly–Cseres-Gergely Zsombor–Scharle Ágota* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 50–53. o.

NAGY GYULA (2008): **Önkormányzati szociális segélyezés.** Megjelent: *Nagy Gyula* (szerk.): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat. KTI Könyvek, 10. sz. MTA KTI, Budapest.

NMIKK (2011): **Konjunktúrajelentés, Magyarország 2011.** Német–Magyar Ipari és Kereskedelmi Kamara (DUIHK) (Letöltve: 2011. július 20.)

OECD (2010): **Supporting labour demand.** OECD Position Paper, 2010. július.

RÓBERT PÉTER (1994): **Egyenlőtlenségtudat**. Megjelent: *Andorka Rudolf–Kolosi Tamás–Vukovich György* (szerk.): Társadalmi riport, 1994. Társadalmi Riport, Budapest, 311–333. o.

SCHARLE ÁGOTA (2008): **Foglalkoztatás, intézményrendszer és foglalkoztatáspolitiká**. megjelent: *Kolosi Tamás–Tóth István György* (szerk.): Társadalmi riport, 2008. Társadalmi Riport, Budapest, 257–289. o.

SCHARLE ÁGOTA–VÁRADI BALÁZS (2009): **A területileg differenciált minimálbér indokoltságának vizsgálata**. Budapest Intézet, Budapest.

SEIBERT, H. (2006): **Locational competition. A neglected paradigm in the international division of labour**. *The World Economy*, Vol. 29. No. 2. 137–159. o.

SEMJÉN ANDRÁS–TÓTH I. JÁNOS (szerk.) (2009): **Rejtett gazdaság. Be nem jelentett foglalkoztatás és jövedelemeltitkolás – kormányzati lépések és a gazdasági szereplők válaszai**. KTI Könyvek, 11. sz. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.

TARJÁNI HAJNALKA (2004): **Estimating the impact of skill biased technological change on input demand elasticities in Hungary**. MNB Working Paper, 2004/3.

VARGA JÚLIA (2006): **Humántőke-fejlesztés, továbbtanulás felnőttkorban, "skill"-ek és kompetenciák**. Megjelent: *Kolosi Tamás–Tóth István György–Vukovich György* (szerk.): Társadalmi Riport. Társadalmi Riport, Budapest, 287–300. o.

WEF (2008): **The Global Competitiveness Report. 2008–2009**. World Economic Forum, Genf,

WEF (2009): World Economic Forum: **The Global Competitiveness Report. 2009–2010**. World Economic Forum, Genf,

WEF (2010): World Economic Forum: **The Global Competitiveness Report. 2010–2011**. World Economic Forum, Genf.

WEF (2011): World Economic Forum: **The Global Competitiveness Report. 2011–2012**. World Economic Forum, Genf.

WORLD BANK (1996): **From plan to market. The World Development Report**. Washington D.C.

WBG (2009): **Doing Business 2010. Comparing regulation in 183 economies**. World Bank Group.

## 2. A FOGLALKOZTATÁS A KORMÁNYZATI CÉLOK RENDSZERÉBEN

### 2.1. A MUNKAÜGY HELYE ÉS SÚLYA A KORMÁNYZATI INTÉZMÉNYRENDSZERÉBEN\*

VÁRADI BALÁZS

A foglalkoztatáspolitikai mozgásterét elsősorban az szabja meg, hogy a foglalkoztatással kapcsolatos céloknak és az ezért felelős kormányzati egység(ek)nek hol a helye, és mekkora a súlya a kormányzati intézményrendszer egészében. A munkaügyi tárca változó helye a kormányzaton belül nem egyszerű közigazgatási szakkérdés, és nem ragadható meg pusztán az intézményi változások időbeli alakulásának bemutatásával.<sup>1</sup> Bár a szakpolitika-alkotás és a politikai intézmények kapcsolatáról, a köztisztviselők és a politikusok kapcsolatáról általában születtek tanulmányok (lásd például Körösi 1997, Ágh és szerzőtársai 2005), a szektorra vonatkozó ilyen releváns tudományos eredményeket nem leltünk. Ebben a fejezetben ezt a meglehetősen korlátozott szakirodalmat igyekszünk kiegészíteni, és – költségvetési adatok, kormányprogramok, sajtóelemzés és interjúk alapján – vázolni a foglalkoztatáspolitikai mozgásterét behatároló politikai körülményeket.<sup>2</sup> Az itt következők leginkább egy majdani intézménytörténeti áttekintés első vázlatának tekinthetők.

#### MIÉRT SZÁMÍT?

Mint ezt mind a szakirodalom (Hare 1993), mind például a tárca saját, erről szóló jelentése (FMM 2006) megfogalmazza, a sikeres foglalkoztatáspolitikai a kifejezett munkaügyi területen túl a munkaerő keresletét és kínálatát befolyásoló pénzügyi (adó- és járulékpolitika), a szociális és családpolitikával foglalkozó, a gazdaságfejlesztési, vállalkozásösztönzési, az oktatáspolitikai szakpolitikákból áll össze. Ezekkel a szakpolitikákkal kapcsolatos döntés-előkészítő munka elkerülhetetlenül a központi kormányzat különböző egységeiben folyik.

Az azonban, hogy ezek az egységek milyen intézményi szerkezetben vannak elosztva, korántsem pusztán üzemszervezési kérdés. Ezek az egységek ugyanis szükségszerűen különböző részcélokat szolgálnak, és szükségszerűen rivalizálnak költségvetési forrásokért. A bürokráciaelmélet alapállítása (Niskanen 2001) szerint az egyes ügynökségek (minisztériumok) mérete és forrásellátottsága összefügg politikai súlyukkal. Ráadásul, amennyiben ezeknek az egységeknek az élén politikusok állnak, nekik személyesen is különböző céljaik és prioritásaik lehetnek. A foglalkoztatásban tehát különböző területek együttműködése a kormányzati döntés-előkészítésben elkerülhetetlenül konfliktusokon, köztük részben kormányzaton belüli intézményi és politikai konfliktusokon keresztül valósul meg (Howlett és szerzőtársai 2009). Amennyiben tehát a sikeres foglalkoztatáspolitikai feltétele az, hogy a területre közvetlenül ható

\* Köszönöm Garzó Lilla, Hajnal György és Scharle Ágota megjegyzéseit.

<sup>1</sup> Az intézményi változások alapos áttekintését lásd Halmos (2010), Frey (2002), (2011).

<sup>2</sup> Az érdekegyeztetés intézményrendszerének kérdéseit nem itt, hanem a [2. rész. 2. fejezetében](#) tárgyaljuk

intézkedések kidolgozásáért, monitorozásáért stb. felelős köztisztviselői kar és az azt vezető politikus kellő súllyal vegyen részt a közpolitika-alkotásban, akkor nem mindegy, hogy a munkaügyért felelős minisztériumnak/államtitkárságnak mekkora a politikai súlya, befolyása. A tárca tárgyalási pozíciója és a kormány foglalkoztatáspolitikai teljesítménye közötti kapcsolat természetesen nem egyirányú: ahogy egy gyenge, lefokozott államtitkárság egy súlytalan politikus vezetésével kevésbé járul hozzá a sikeres szakpolitikák kidolgozásához és elfogadtatásához, úgy az a kormányfő, aki számára a foglalkoztatáspolitikai nem fontos, inkább hajlamos gyenge politikust, kisebb státusú egy- ség élén megbízni a munkaügy vezetésével.

Bár a munkaügy kormányzati helye és az arra fordított kormányzati figyelem közötti ok-okozati összefüggésről nem találtunk nemzetközi adatokat, általánosabb empirikus kutatásokról van tudomásunk. Wehner (2010) összefoglalja és kiterjeszti azokat az empirikus vizsgálódásokat, amelyek a „pénzköltő” tárcák számának és a kormányzati költségvetés alakulásának összefüggését vizsgálták sok évtizedes nemzetközi adatokon. Ezek szerint, a kormányzat teljesítményének egészében lényeges a minisztériumi struktúra: kiszűrve a fiskális helyzetre hatást gyakorló más fontos tényezőket, minél több minisztérium működik, annál több kiadással (és nagyobb deficittel) jár a kormányzati költségvetés. Huber (1998) nemzetközi, kvantitatív, empirikus tanulmányában többek közt azt vizsgálta, milyen statisztikai kapcsolat van egy olyan „kemény” szakpolitikai változó, mint az egészségügyre költött állami kiadások éves változása és a miniszterváltások gyakorisága között. A hatás szignifikáns, és ideiglenes ugyan, de hosszú évekig tart, míg lecseng.

## NÖVEKVŐ ELVÁRÁSOK – CSÖKKENŐ MOZGÁSTÉR

A húsz év egészét áttekintve, nagyon leegyszerűsítve, Magyarországon két, ellentétes irányú folyamat alakította a munkaügyekkel foglalkozó szakpolitikusok és stábjuk mozgásterét.<sup>3</sup> Egyfelől, annak fokozatos felismerése, hogy a munkaügy nem pusztán jövedelempolitika: a munkanélküliek segélyezésén túl a munkapiac belső működésének jó szabályozásával, a kereslet és a kínálat megfelelő ösztönzésével a gazdasági növekedéshez is hozzájárulhat. Másfelől, a kormányzati döntések egyre erősebb centralizációja, ami a szakmai döntéselőkészítés csökkenő szerepével járt együtt, egyre jobban megnehezítette a számos terület összehangolását igénylő lépések megvalósítását.

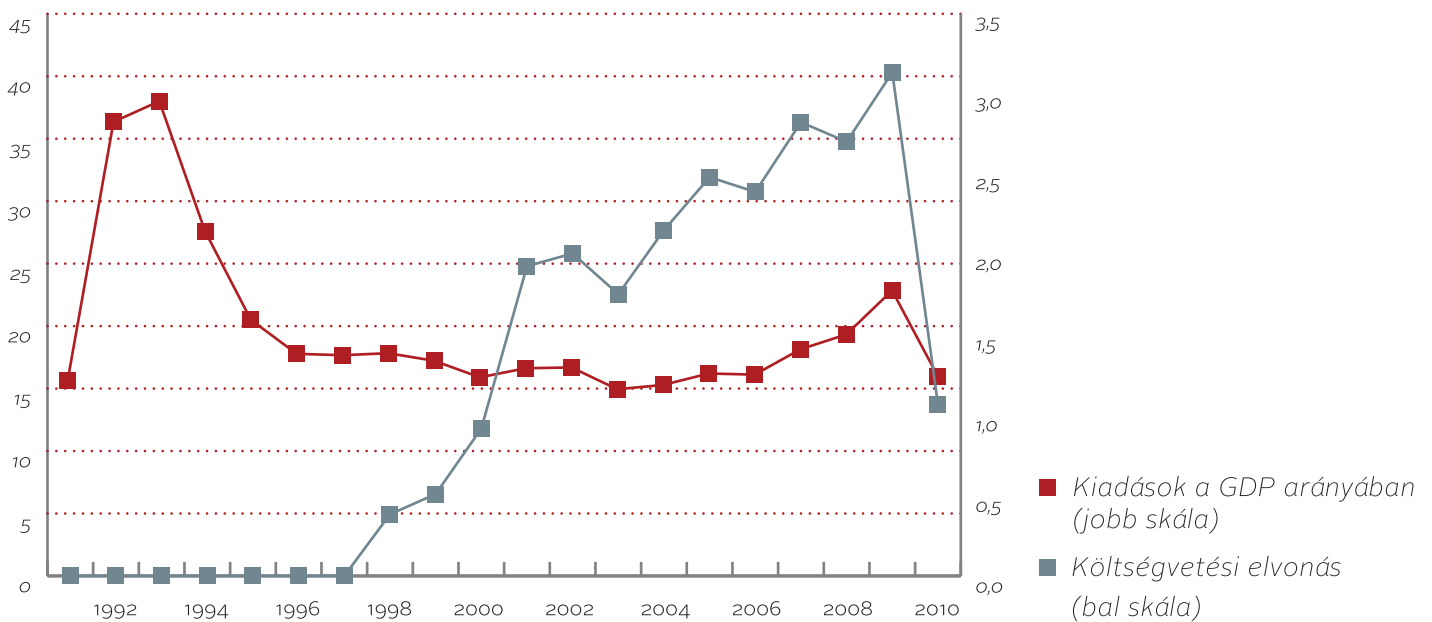
A foglalkoztatáspolitikai szempontjából döntő jelentőségű az a feltétlenül külső politikai-intézményi tendenciának tekinthető általános trend, hogy az elmúlt két évtizedben egy politikai célok alá rendelt, inkább felülről lefelé szerveződő kormányzati struktúra van kialakulóban, amelyben a miniszterelnök politikai kívánságai a köztisztviselők segítségével gyorsan és – ami a célokat illeti – minél kevésbé torzultan valósulnak meg (Goetz–Wollmann 2001, Brusis 2006). Ez a kevesebb minisztériummal, átpolitizáltabb minisztériumi második vonallal és a miniszterelnök közvetlen stábjának, illetve a miniszterelnöki hivatalnak növekvő súlyával járó folyamat érintette a munkaügyi tárcát is (lásd még a [3. rész 1. fejezetét](#)). A centralizáció azonban nem feltétlenül javította a hatékonyságot, mivel nem járt együtt a döntések minőségének javulásával. Ennek a rokon szakpolitikai területek (például szociálpolitika és munkaügy) közötti

<sup>3</sup> Mindkét folyamatra részletesebben kitérünk a [3. rész 1. fejezetében](#).

kormányzati koordináció hagyományos gyengesége és a világos szakpolitikai célkitűzés, az értékelés és a célhoz igazítás gyakori hiánya is korlátot szabott (Verheijen 2006; OECD 2007).

A foglalkoztatás mint önmagában is érdekes makrogazdasági mutató fontossága fokozatosan vált világossá a politikusok számára. Külső megfigyelők (például OECD 1997) már a kilencvenes évek közepén felhívták annak veszélyére a figyelmet, hogy az alacsony foglalkoztatási szint „beragadhat”, de a szakmai tudás csak fokozatosan gyűlt össze arról, hogy az alacsony foglalkoztatási szint a növekedés gátja, okai pedig a munkapiacra belül keresendőek (lásd a [kötet 1. részét](#)). A döntéshozóknak csak az 1995-től 2007-ig tartó konjunktúra során, fokozatosan vált világossá az, hogy a gazdasági növekedés önmagában nem tornássza automatikusan vissza a foglalkoztatottak számát a rendszerváltás előtti szintre, tehát ennek a célnak az elérése foglalkoztatáspolitikán belül és azon túl szerkezetet átalakító erőfeszítéseket is igényel (lásd a [3. rész 1 fejezetét](#)).

1. ábra: A Munkaerőpiaci Alap kiadásai\* és a költségvetési elvonás, 1991–2010 (százalék)



\*1991 és 1995 között a Munkanélküliek Szolidaritási Alapja és a Foglalkoztatási, Szakképzési, Rehabilitációs és Bér garancia Alapok együttes összegét mutatja az ábra. A kiadások a szaktárca által irányított két uniós program (TÁMOP 1.1 és 1.2) kiadásait is tartalmazzák. A költségvetési elvonást is a bővebb kiadási mutató arányában számítottuk.

Forrás: 1991–2001: Frey (2002), 1998–2010 NGM-közlés, MÁK-mérleg és Frey (2010).

A kormányfőket, a gazdaságpolitika alakítóit a munkagazdászoknak sokáig nem sikerült igazán meggyőzni arról, hogy a tárca szakpolitikai eszközeinek valóban lehetnek komoly pozitív foglalkoztatáspolitikai hatásuk (vö. a [3. rész 1 fejezet](#)). A munkaügy a szocializmusból átörökített bürokrácia szerkezeti keretében kezdettől fogva a munkakeresőknek költségvetési forrásokat becsatornázó, „pénzköltő” tárcának számított. A foglalkoztatás növekvő fontosságához kétségtelenül hozzájárult az EU-csatlakozás is. Az uniós irányelvek és tervezési



keretek egyfelől a legfontosabb célok közé emelték a foglalkoztatást, másfelől rendszerezett szakpolitika alkotásra, a szerkezeti problémák okainak feltárására ösztönözték a döntéshozókat.

A munkaügy a válságok néhány évétől eltekintve nem tudta növelni a foglalkoztatáspolitikára szánt forrásait. Ennek egyik lehetséges magyarázata az, hogy szerepének növekvő fontosságát felülírták más, vélhetően rövidebb távú és politikai természetű szempontok. A közvetlenül a szakterület alá rendelt Munkaerőpiaci Alap és uniós források az elmúlt húsz év nagyobb részében a GDP 1-1,2 százaléka körül mozogtak, ami a régión belül átlagosnak, az erős korporatív hagyományú és a skandináv országokhoz képest alacsonynak számít. A terület gyenge érdekérvényesítő képességére utal, hogy a címzett bevételei felett sem tudta megőrizni a befolyását: az 1990-es évek közepétől (amint a munkanélküliség csökkenni kezdett) a Munkaerőpiaci Alap járulékokból származó bevételeinek egyre nagyobb hányadát, 2009-ben már 40 százalékát fizette be a központi költségvetésbe (1. ábra).

A mozgástér fokozatos szűkülésének fent vázolt sematikus képét árnyalják a kormányzati ciklusok sajátosságai. A következőkben ezeket tekintjük át, elsősorban a kormányzati programok és a végrehajtás intézményeinek alakulásán keresztül.

## AZ ANTALL- ÉS A BOROSS-KORMÁNY (MDF–FKGP–KDNP, 1990–1994)

A rendszerváltás utáni első kormányban a munkaügy a társadalmi béke megőrzésének egyik fő felelőseként viszonylag jelentős súlyú területnek számított. A gazdaság piacosítását, a privatizációs folyamatot azonban a hatékony piaci működés minél előbbi kialakítása vezérelte, s a foglalkoztatást is ennek rendelték alá (Boda és szerzőtársai 1999).

A foglalkoztatáspolitikáért 1990-ig az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal felelt; vezetője állandó meghívottként részt vett a kormány ülésein (Halmos 2010). Az Antall-kormány megalakulásakor már látszottak az első jelei annak, hogy a rendszerváltás óriási kihívások elé állítja a munkaügyet: 1989-re egy év alatt 40 százalékkal csökkent a betöltetlen álláshelyek száma, és megkétszereződött az álláskeresők száma is (uo.). Az első, 1988-as sztrájkok által már előre jelzett várható munkaügyi konfliktusokat törvényes csatornába terelni hivatott sztrájktörvényt komoly társadalmi és politikai vita után az Országgyűlés már 1989 tavaszán elfogadta (uo.). A kihívás ennek ellenére még mindig óriási volt. Még amikor senki sem tudta, hogy mivel jár egy egész társadalmi-gazdasági rendszer transzformációja, a demokratikusan megválasztott kormányra már várt a feladat, hogy kialakítsa foglalkoztatási koncepcióját, hozza létre a foglalkoztatáspolitikát egész intézményrendszerét az átképzéstől a közmunkáig, töltsen meg tartalommal a munkaügyi érdekegyeztetést, erősítse meg a munkaadók és munkavállalók egymásra találását segítő hivatott munkaerő-piaci szervezetet, szervezze meg az információgyűjtést, és készítsen előrejelzéseket a liberalizált bérek és munkaerő-mozgás „új” világában. Bár 1990 tavaszán a sajtó még kevés figyelmet szentel a foglalkoztatási helyzetnek, a kormányprogram, mely szociális piacgazdaságot hirdetett meg, már számol „a munkanélküliség átmenetileg jelentős növekedésével” (A Nemzeti megújulás programja, lásd Kiss 2004). Azt követően, hogy az 1990. október 26-i taxisbloká

demonstrálta: a tömeges, parlamenten kívüli politikai nyomásgyakorlás reális alternatíva a demokratikus Magyarországon, vélhetően komoly kockázatnak tűnhetett egy elkeseredett emberek százazreit is képviselő, politikai szerepet is vállaló szakszervezeti mozgalom létrejötte.

Az első szabadon választott kormányban a munkaügy, ha saját állandó országgyűlési bizottságot nem is,<sup>4</sup> önálló minisztériumot kapott, vezetői azonban súlytalan politikusok. A miniszter az első nyolc hónapban a nyugalmazott technikatörténész és szakközépiskolai igazgató Győriványi Sándor (FKGP) volt,<sup>5</sup> 1991-től a ciklus végéig pedig Kiss Gyula (FKGP) miskolci ügyvéd. A helyettes, illetve közigazgatási államtitkár először Lőrincz György munkajogász, majd Rolek Ferenc az előző rendszerben szerzett komoly apparátusi tapasztalattal, majd 1993-tól a következő ciklus végéig (!) a nyolcvanas években az Állami Bér- és Munkaügyi hivatalban dolgozó Pulay Gyula, tehát mindhárman ágazati háttérrel rendelkező szakemberek.

A tárca ereje nem a két miniszter személyéből fakadt. Sem pártjuk súlya, sem saját politikai erejük vagy szakpolitikai hozzáértésük nem váltotta ki minisztériumi beosztottjaik nagybecsülését vagy különösebb lojalitását, és politikustársaikban sem hagytak mély nyomot (mentségükre szóljon, hogy a rendszerváltás után azonnal igen kevesen tehettek eleget a rátermettség, a szakpolitikai tapasztalat, valamint az előző rendszertől való érintetlenség hármass követelményének.) Belső konfliktusoknak tette ki a tárcát, hogy a koalíciós kormány kispap minisztériuma volt, MDF-es államtitkárral, így a miniszter és politikai államtitkára között sem volt harmonikus a kapcsolat.

A volt megyei és városi tanácsok munkaügyi osztályainak bázisán ezekben az években épült ki a munkaügyi kirendeltségek hálózata. A munkaügyi szervezet központi szerve az Országos Munkaerőpiaci Központ (később Országos Munkaügyi Központ, OMK) lett, ami alá megyei (fővárosi) munkaügyi központok és azok kirendeltségei tartoztak (Frey 2002).

A foglalkoztatáspolitikai kiadásokat a foglalkoztatási törvény 1991-es hatályba lépése után két nehezen átjárható, elkülönült alap volt hivatva finanszírozni: a munkavállalók járulékfizetéséből finanszírozott Munkanélküliek Szolidaritási Alapja és központi költségvetésből elkülönített Foglalkoztatási Alap. Előbbi a munkanélküli-ellátásokat, utóbbi az aktív munkaerő-piaci eszközöket finanszírozta. Többszöri járulékemelés után, 1993-tól a Szolidaritási Alap komoly, a másik alapba átirányítható többletet is mutatott (uo.).

Az alapok irányításába a széles körű háromoldalú (tripartit) munkaügyi döntéshozási folyamatra törekedő kormány bevonta a munkaadók és a munkavállalók képviselőit is (lásd [2. rész 2. fejezetét](#)). A források elosztásába való beleszólás szakpolitikai presztízzsel és súllyal járt, de a későbbiekben folyamatos támadási alapot is jelentett a tárcával szemben.

Már ekkor megjelent az ágazati önérdék képviselője: interjúink szerint a költségvetési keretekért felelős nagyhatalmú pénzügyi tárca szigorítani kívánta a munkaerőpiacról való tartós kivonulás feltételeit, amit a szociális és munkaügyi tárca gátolni próbált, illetve a szociális és munkaügyi tárca igyekezett a kellemtelen feladatokat egymásra hárítani. Az államszocializmus Ágh (2003) által látens vagy apparátusi pluralizmusának nevezett jelensége (mely szerint minden minisztérium egy-egy szektor, társadalmi csoport részérdekeinek képviselőjét vallja magáénak) továbbéléséből is következett, hogy a tárca köztisztviselői kara

4 A terület 1990–1994-ben az Országgyűlés Gazdasági Bizottságához tartozott (az Országgyűlés bizottsági hatáskörökkel kapcsolatos adatok forrása: [itt](#))

5 A kormányösszetétel, miniszteri életrajzok forrása: [itt](#).

is talált saját – látens – küldetést: a munkát keresők képviselőit a minisztériumok közötti költségvetési forrásokért folytatott harcban. Az egyes minisztériumok rész céljai közötti különbségek nem zárták ki viszont a harmonikus főosztályi szintű együttműködést, az adatok cseréjét.

## A HORN-KORMÁNY (MSZP–SZDSZ, 1994–1998)

A tárca talán a Horn-kormány idején volt a legerősebb: helyén maradt a szakapparátus, a tárca kompetenciája nőtt, a szakpolitikára volt hatása, két minisztere pedig befolyásos politikusnak számított.

1994-ben már fontos sajtótéma a munkanélküliség, bár a közbeszédben is erős még a hit, hogy a probléma a gazdasági növekedéssel automatikusan enyhül majd. A Horn-kormány parlamenti programjában (Kiss 2004) a „modernizáció” a kulcsszó, külön foglalkoztatáspolitikáért gyakorlatilag nem szerepel benne.

A terület azonban nem súlytalan: ezt jelzi, hogy 1994-ben létrejön – és a további ciklusokban végig fennmarad – egy külön országgyűlési bizottság: a Foglalkoztatási és Munkaügyi Bizottság. A munkaügy megtartja önálló tárcáját is, amelynek élén az MSZP két meghatározó politikusa váltotta egymást: 1995. november végi lemondásáig Kósáné Kovács Magda (volt irodalomtörténész, majd szakszervezeti vezető), majd a ciklus végéig pedig Kiss Péter (volt KISZ- és BIT-vezető). A korszakban végig Héthy Lajos újságíró-szociológus a politikai államtitkár.

Ekkor és az összes SZDSZ–MSZP koalíciós kormány esetén igaz volt, hogy a koalíciós alku során az SZDSZ nem pályázott a munkaügyi tárcára, egyrészt mert elfogadta, hogy ezt a területet az MSZP „magához tartozónak érzi”, másrészt mert a foglalkoztatási helyzetet az SZDSZ politikusai inkább a gazdaságpolitika egésze lenyomatának, mint önmagában izgalmas szakpolitikai beavatkozási területnek látták.

Az 1995–1996-os költségvetési szigorítás (Bokros-csomag) a munkaügyi területen viszonylag kevés konfliktust okozott. A megtakarítások mellett az államháztartás átláthatóságának javítását is szorgalmazó Pénzügyminisztérium kezdeményezésére a Szolidaritási és a Foglalkoztatási Alapot három másikkal (Szakképzési Alappal, a Rehabilitációs Alappal, valamint Bérgarancia Alappal) együtt 1996 januárjában összevonták Munkaerőpiaci Alappá (MpA), miközben a költségvetés forrásokat vont el. A MpA feletti rendelkezési jogot továbbra is a tárca minisztere gyakorolta, megosztva az alap paritásos irányító testületével (Munkaerőpiaci Alap Irányító Testülete, MAT).<sup>6</sup> A Bokros-csomagba azonban nagyrészt a szakapparátus által javasolt – több esetben régóta tervezett – intézkedések (például a pályakezdők segélyének megszüntetése) kerülnek, és a pénzügyi tárca az egyeztetések során engedelmekre is hajlandó, így a szakapparátus számára ez az időszak nem kiemelkedően konfliktusos.<sup>7</sup>

6 Ha a MAT (melynek a munkaadók és a munkavállalók képviselőin kívül a kormányzat delegáltjai is tagjai) az alap pénzeszközeinek felhasználásában nem jut egyezsége, a miniszter intézkedik (ÁSZ 1999, 2008).

7 Kósáné Kovács Magda azonban ekkor nyújtja be lemondását. Döntését formálisan azzal indokolja, hogy az új táppénzszabályok egészségromboló viselkedésre ösztönöztek, de valószínű, hogy ennél általánosabban, a szakmai szempontok háttérbe szorulása lehetett az ok.

## AZ ELSŐ ORBÁN-KORMÁNY (FIDESZ–FKGP–MDF, 1998–2002)

Ez a ciklus a munkaügyi szakapparátus és szakpolitika kormányzaton belüli fontosságának eddigi mélypontja: a kormányprogramból kihagyva, széthasogatva, vereséget szenvedve, egy felülről diktált minimálbér-emelés lebonyolítására kényszerítve a tárca befolyása igen csekély lett.

Az első Orbán-kormány programjának (Kormányprogram 1998) sem volt foglalkoztatáspolitikai fejezete, de a munkahelyteremtés (elsősorban adóváltoztatások révén) szerepelt a kiemelt célok között. A kormányprogram a munkahelyteremtésre mint a gazdasági növekedés motorjára tekint, és az adó- és járulérendszer módosítását, a munkaerő-piaci intézményrendszer hatékonyságának növelését ígéri. Érdemes idézni egy profetikust, az EU-csatlakozás elé tekintő, foglalkoztatáspolitikai passzusát: „Ha az uniós csatlakozásig az ország nem tudja jelentősen növelni a legálisan foglalkoztatottak számát a jelenlegi kb. 4 millióhoz képest, akkor féltő, hogy ez a helyzet a csatlakozás után sem javul, az Európai Unió rugalmatlan munkaerő-piaci politikája következtében.” (Uo.) Semmi bizonyítékunk nincs arra, hogy azt az EU szabályozási logikája okozta volna, de pontosan ez a beragadás következett be. A kormány programjában mindenesetre ebből a maga számára azt a következtetést vonta le, hogy a következő években növelnie kell a munkaerőpiac rugalmasságát.

A kormány – a munkaügyet a növekedést célzó gazdaságpolitikának alárendelő programjának megfelelően – nem állított fel önálló munkaügyi tárcát.<sup>8</sup> A szakapparátust és feladatait ketté, illetve az Oktatási Minisztériumot is beszámolva háromfelé osztja. A foglalkoztatás-fejlesztési és bérpolitikai feladatok, az érdekegyeztetés koordinálása a Chikán Attila (pártonkívüli közgazdász, egyetemi tanár) vezette Gazdasági Minisztériumhoz kerültek. A munkaügyek nagyobb része: a munkaügyi szervezet, az aktív és passzív eszközök, a stratégia kialakítása, jogalkotás és a Munkaerőpiaci Alap felügyelete a Szociális és Családügyi Minisztériumé lett, ahol a Harrach Péter kereszténydemokrata politikus volt a miniszter (itt maradt közigazgatási államtitkár Pulay Gyula), a szakképzést pedig az oktatási tárca kapta meg. 2000. július elsejétől a – 2000. január óta már Matolcsy György (pártonkívüli gazdaságkutató) vezette – gazdasági tárcához helyezte vissza a munkaügy 1998-ban SZCSM-hez került részeit (Frey 2002).

A Gazdasági Minisztérium 2000-től stratégiai feladatokra kívánt koncentrálni, a munkaerő-piaci politika végrehajtását pedig a munkaügyi szervezetre kívánta bízni. Ennek megfelelően 2001-ben újra nagyobb autonómiát és szélesebb feladatkört kaptak a foglalkoztatási intézmények, a munkaügyi központok és az ezeket koordináló, átszervezett Foglalkoztatási Hivatal (uo.).

A Munkaerőpiaci Alap kereteiből ebben a ciklusban egyre-másra irányítanak át jelentős összegeket más állami szervekhez: a Gazdasági Minisztériumhoz, az SZCSM-hez, az önkormányzatokhoz (uo.).

1999-ben szimbolikusan fontos konfliktus zajlott le a kormányfő és az szakapparátus vezetője – az SZCSM-hez került munkaügyi folyamatokat közigazgatási államtitkárként irányító Pulay Gyula – között. A közvetlen kiváltó ok az volt, hogy egy kormány által napirendre tűzött intézkedési javaslattal szemben az államtitkár elkészítettett egy saját meggyőződése szerinti, a kormány céljait szolgáló, de szakmailag kedvezőbb alternatívát. Ezt azonban a kormány

<sup>8</sup> Miközben külön ifjúsági és sport-miniszteri tárcát hoz létre.

szakmai vita nélkül elvetetett, és a saját javaslatát vitte keresztül. A köztisztviselők számára nem volt világos az a (társadalom-) politikai cél, amit jobban szolgált volna a kormány változata, mint a tárcáé, az államtitkár így összevitatkozott Orbán Viktorral és lemondott.<sup>9</sup> Ez a konfliktus a „tárca” kudarca volt a kormányfővel szemben. Ennél általánosabban, a vita azt az ellentétet is tükrözte, ami a nagy befolyású, a kormányzat feltételezett politikai céljaihoz autonóm módon eszközöket rendelni igyekvő köztisztviselő és a kétségtelen demokratikus felhatalmazására támaszkodó, de a részletekhez nem értő, magának az eszközök meghatározásának kompetenciáját is fenntartó kormányfő között feszült. E konfliktusnak a köztisztviselői kar számára fontos, szimbolikus jelentősége is volt: világos üzenet azzal kapcsolatban, hogy a kormányfő szerint feladatköre meddig terjed.

### MEDGYESSY- ÉS ELSŐ GYURCSÁNY-KORMÁNY (MSZP–SZDSZ, 2002–2006)

A ciklust miniszterváltások és miniszterelnök-váltás is terhelte, a munkaügyben a politikailag fontosnak gondolt lépéseket a tárcától távol, a miniszterelnök hivatalában készítették elő: mindez az első két ciklusnál kisebb kormányzaton belüli súlyt jelez.

A korabeli sajtó szerint 2002-ben már az eddigieknél inkább várja a közvélemény az állam beavatkozását – akár közvetlen munkahely-teremtéssel –, és már a nagyközönség számára is jobban látszanak az alacsony foglalkoztatási szint területi, társadalmi, képzettségbeli mintázatai is.

A liberális és szociáldemokrata elemeket sajátosan ötvöző Kormányprogram (2002) már a gazdaság megtorpanásának tünetei között sorolja fel, hogy „a foglalkoztatottság növekedése megállt”, de az „esélyteremtő állam” eszközei közt ez szerepel: „magas szintű foglalkoztatottság a kiszámítható és hiteles gazdaságpolitika révén”. Meghirdeti a közalkalmazotti bérek növekedését és a járulékcsoökkentést is. A külön foglalkoztatáspolitikai részben viszont egy sor partikuláris intézkedést találunk, köztük jóléti/munkavállaló-barát/szociáldemokrata ígéretekkel.<sup>10</sup> Hasonló, népszerűnek szánt, de valódi kormányzati stratégiává össze nem álló intézkedések szerepelnek Gyurcsány Ferenc 2004. évi „Száz lépés” programjában is, például az álláskeresési támogatás meghosszabbítása.

Medgyessy Péter visszaállította az önálló Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztériumot (FMM), amelynek első minisztere (2003 márciusáig) Kiss Péter, a második pedig, 2004 októberéig Burány Sándor közgazdasági végzettségű MSZP-politikus lett. Gyurcsány Ferenc első kormányában, 2004 októberétől Csizmár Gábor MSZP-politikus, korábban Kiss Péter politikai államtitkára lett a miniszter. A közigazgatási államtitkár egy évig – a Horn- és Chikán-kormány idején már közigazgatási tapasztalatot szerzett – Csanádi Ágnes (a VÁTI munkatársa, később vezérigazgatója).

2002 után Kiss Péter komoly politikai súllyal és korábbi tapasztalatával tért vissza a tárca élére, így annak alkuerejét is meg tudta emelni. Olyan intézményszervezési kérdésben, amelyen korábban, az Orbán-kormány idején a gazdasági és oktatási tárca másfél évig vitázott (a HEFOP-források feletti irányítás, lásd alább), gyorsan döntést hozott, s döntését rövid időn belül

<sup>10</sup> Például: „szavatoljuk a heti két teljes pihenőnapot úgy, hogy ezek egyike vasárnap legyen (...) A munkaügyi intézményrendszer legfontosabb feladata a pályakezdeők mielőbbi foglalkoztatásának elérése (...) Létrehozuk az egységes foglalkoztatási nyilvántartást. Hatásosabbá tesszük a munkaügyi ellenőrzés rendszerét.” (Kormányprogram 2002).

<sup>9</sup> A miniszterelnök az államtitkár lemondását nem fogadta el, végül Pulay Gyula átkerült egy másik minisztériumba.

keresztül tudta vinni. Amikor Csizmár Gábor lett a miniszter, azt több megkérdezett köztisztviselő is úgy tekintette, mint Kiss Péter (aki alatt Csizmár korábban és később is államtitkár volt) uralmának egyfajta folytatását. Közigazgatási államtitkárnak a koszovói ENSZ-missziótól és a tudományos pályáról tér vissza Héthy Lajos.

Folytatódott az a tendencia, hogy a MpA forrásait a költségvetés az eredeti funkcióktól (elsősorban: aktív, illetve passzív munkaerő-piaci eszközök) eltérő célokra irányította át: a kiadások növekvő részét fordították a költségvetési törvényben meghatározott, alaprészeken kívüli jogcímekre (lásd 1. ábra). Az MpA mellett ugyanakkor megnyílnak az uniós források is. Az EU-transzferek elosztását 2006-ig területenként az ágazati minisztériumok alá rendelték. A minisztériumban jön létre az irányító hatósága, azaz a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium (FMM) lett a gazdája a társmisztériumokkal közösen kidolgozott Humánerőforrás-fejlesztési Operatív programnak (HEFOP).

## A MÁSODIK GYURCSÁNY- ÉS A BAJNAI-KORMÁNY (MSZP, 2006–2010)<sup>11</sup>

Az újra összevont, évente más által vezetett tárca megint csak nem számított befolyásosnak. A Kormányprogram (2006) rövid foglalkoztatási fejezete általánosságokon (például a Foglalkoztatási Szolgálat megújítása, a munkatörvénykönyv módosítása) és a munkahelyteremtésen kívül az az EU forrásokból finanszírozott célzott bérteher-csökkentő programokat (Start, Start Extra), és egy ötvenezer fős közfoglalkoztatási programot tartalmaz.

Új kormányában Gyurcsány Ferenc hárommal csökkentette a tárcák számát. A munkaügyi tárcát összevonta a szociálissal. A tárcát egy évig, 2007 júniusáig harmadjára is Kiss Péter vezette, 2008 májusáig Lamperth Mónika (MSZP-politikus) 2009 áprilisáig Szűcs Erika (közgazdász, MSZP-politikus), majd a ciklus végéig Herczog László (volt helyettes, majd szakállamtitkár, pártonkívüli) töltötte be a miniszteri funkciót. Szűcs Erikának – mint a válságban az önkormányzatoknak sok tízmilliárdot osztó miniszternek – volt némi súlya, de ezt korlátozta az a tény, hogy miniszterelnök „kreatúrájának” tekintették. Utódja – miközben szakmai hozzáértését senki sem vitatta – politikusként súlytalan volt, így eredményeket a Bajnai-féle válságkezelés befolyásolásában csak akkor érhetett el, ha azok nem sértettek hatalmasabb egyéni vagy pártérdekeket.

2006–2008 között a felelős szakállamtitkár az egykori KISZ-vezető, állami vállalati vezető Tarcsi Gyula volt, aki ezt megelőzően miniszteri biztosként 2005–2006 között az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációjáért felelt. 2006-tól pedig a tárcánál helyettes államtitkár, a kilencvenes években az Országos Munkaügyi Központban dolgozó Székely Judit.

Ezenkívül Nemzeti Fejlesztési Ügynökség néven létrejött egy új, minisztériumoktól független, részben azokkal párhuzamos EU-pénzosztó intézményrendszer is, Bajnai Gordon (pártonkívüli, üzletember) vezetése alatt, amely átvette az addig a tárcák, így az FMM által irányított operatív programokat.

A második Gyurcsány-kormányban – a Fidesztől eltérő módon – a munkaügyet a szociális tárcával vonták össze. E mögött az húzódnak meg, hogy a miniszterelnök addigra már potenciális konfliktust látott a magas hozzáadott értékű, de a foglalkoztatást kevésbé növelő beruházások, és a képzetlenek foglalkoztatását felpörgető, de alacsonyabb hozzáadott értékű fejlesztések között, és

<sup>11</sup> 2006-tól 2008-ig az SZDSZ-szel koalícióban, 2009–2010 külső SZDSZ-támogatással.

azt akarta, a kompromisszum előtte, a kormány előtt, ne egy gazdasági-munkaügyi minisztériumon belül szülessen meg.

A szakapparátus és a politika konfliktusának elmélyülését tükrözik a nagyszabású önkormányzati közmunkaprogram végrehajtásához kapcsolódó miniszterváltás. A programot elsősorban a polgármesterek (akik sokszor egyben parlamenti képviselők is) támogatták, miközben az ágazati szakmai vélemény inkább az volt, hogy a közmunka zsákutca, nem lehet kikerülni belőle. Polgármester párttársai nyomására Gyurcsány Ferenc is szorgalmazta a közmunkaprogramot, de Lamperth Mónika (akit mind a megkérdezett köztisztviselők, mind a politikusok a legkevésbé sikeres munkaügyi miniszterek közé soroltak) nem tudott egy elfogadható minőségű tervezetet felmutatni. Így a miniszterelnök az országos közigazgatási gyakorlattal nem rendelkező, ám a közmunka és a miniszterelnök személye mellett is elkötelezett Szűcs Erikát nevezte ki miniszternek.

## TANULSÁGOK

A munkaügyi tárca a transzformációs sokk bizonytalan kezdeti éveinek lezajlása után sohasem számított kiemelkedően fontosnak, sőt kis hullámokkal, de viszonylag egyenletesen haladt az eljelentéktelenedés és a beolvadás felé. Ez nem független attól, hogy a megkérdezett, nem tárcavezető politikusok szemében a munkaügyi tárca részben sajátos, a gazdaságpolitika fő célkitűzéseihez nem mindig illeszkedő munkaerő-piaci szakpolitikák halmazának, részben a szociális partnerekkel és az őket képviselőkkel való konzultációnak és elosztási alkuknak tért adó, összességében kevésbé fontos területnek tűnt. Bár az időszak végére szélesebb kormányzati körökben is világossá vált a tárca által elérni hivatott cél, a foglalkoztatási helyzet javításának fontossága, de nem erősödhetett meg annyira, hogy ezt (magában) elérje.

A rendszerváltás éveitől eltekintve, a munkaügyi tárca politikai súlya akkor volt viszonylag jelentős, amikor a területre súlyt helyező, a legnagyobb szakszervezettel jó viszonyt ápoló szocialisták voltak hatalmon, ezen belül is akkor, amikor a szakpolitika iránt érdeklődést mutató, első vonalbeli szocialista párt-politikusok (Kósáné Kovács Magda, Kiss Péter) kerültek a tárca élére.

A minisztériumok rendszerének egészén belül a munkaügy pozíciója nem javult, viszont a periódus végére rendre különböző társtárcákhoz (a szociális, majd, 2010-től, a gazdasági) sorolták. Ezzel a munkaügyi területtől megvonták a kormány szintű önálló képviselőt, viszont elvileg lehetőséget teremtettek arra, hogy a foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos viták és egyeztetések részben „házon belül” bonyolódjanak le. Ezzel azonban önmagában nem lehet letudni a sikeres foglalkoztatáspolitikához mindenképpen szükséges tárcaközi koordinációt, mert a foglalkoztatás növelése több szakpolitikai terület koordinációját igényli, mint ahányat egy minisztériumba lehet zsúfolni.

A fentiekből nehéz javaslatokat levezetni. A vizsgálat tárgya, a munkaügyi területtel foglalkozó kormányzati döntés-előkészítő és döntéstámogató egység intézményi-politikai súlya ugyanis, bár valószínűleg hat rá, igen közvetett kapcsolatban van a kormányzat foglalkoztatáspolitikája egészének sikerével. A tárca önállósága nem önérték, hisz az szolgálhatja például a tárcavezető személyes politikai ambícióit is.

Ami a jövő foglalkoztatáspolitiká-alkotása szempontjából fontos, az az, hogy létrejöttön egy olyan, akár célközpontú költségvetési keretrendszerbe<sup>12</sup> ágyazott, tényleg nyugvó gazdaságpolitikai stratégia, amelyben a foglalkoztatás növekedése elsőbbséget élvez, és amelyben logikus helyük vannak a hagyományosan a fent vizsgált kormányzati egységhez tartozó szakpolitikáknak. Ennek kidolgozása és megvalósítása mindenképpen szükségessé teszi az összkormányzati célt szolgáló tárcaközi együttműködést, de az is biztos, hogy a stratégia kidolgozásáért és végrehajtásáért felelős kormányzati egységnek kulcsszerepe lesz. Ezt a szerepet csak egy jól képzett, jól szervezett, jól irányított kormányzati egység tudja majd betölteni és a stratégia sikerének az is feltétele lesz, hogy élére jó képességű, fajsúlyos politikus kerüljön.

## HIVATKOZÁSOK

ÁGH ATTILA (2003): Közpolitika. Megjelent: *Gyurgyák János* (szerk.): *Mi a Politika? Bevezetés a politika világába*. Osiris, Budapest.

ÁGH ATTILA–ILONSKZI GABRIELLA–LÁNCZI ANDRÁS (2005): *Economic policy making and parliamentary accountability in Hungary*. Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper, No 19. United Nations Research Institute for Social Development.

ÁSZ (1999): *9923. jelentés a Munkerőpiaci Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről*. Állami Számvevőszék, Budapest.

ÁSZ (2004): *0439. jelentés a Munkerőpiaci Alap működésének ellenőrzéséről*. Állami Számvevőszék, Budapest.

ÁSZ (2008): *0750. jelentés a Munkerőpiaci Alap működésének ellenőrzéséről*. Állami Számvevőszék, Budapest.

BODA DOROTTYA–LAKY TERÉZ–NEUMANN LÁSZLÓ (1999): A privatizáció foglalkoztatási hatásai. Számadás a tálentumról sorozat, ÁPV RT. Budapest.

BRUSIS, M. (2006): *Hungary: A Core Supreme*. Megjelent: *Vesselin D.–Goetz, K.–Wollmann, H.* (szerk.): *Governing after communism: institutions and policymaking*. Rowman & Littlefield, Lanham, 49–81. o.

FMM (2005): Jelentés a foglalkoztatás helyzetéről és a foglalkoztatás bővítését szolgáló lépésekről, Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, Budapest.

FREY MÁRIA (2002): *A munkaerőpiaci politika jogszabályi és intézményi környezetének piacgazdasági fejlődéstörténete*. Megjelent (szerk.): *Fazekas Károly* Munkaerőpiaci tükrök, 2002. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 177–240. o.

FREY MÁRIA (2010): *A foglalkoztatási törvényben rögzített és az ÁFSZ által működtetett, továbbá az ezeken kívül szabályozott és bonyolított aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése a 2004–2009 közötti időszakban*. Tanulmány az „Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése” című kutatáshoz. Foglalkoztatási Hivatal, Budapest.

FREY MÁRIA (2011): Munkaerőpiaci intézmények és politikák. Budapesti Corvinus Egyetem, Emberi erőforrások tanszék, jegyzet, 207 o.

GOETZ, K.–WOLLMANN, H. (2001): *Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison*. *Journal of European Public Policy*, Vol. 8. No. 6. 864–887. o.

<sup>12</sup> Lásd például Marczell–Romhányi (2010).



- HALMOS CSABA (2010): Rendszerváltás a munkaügyben. Pécsi Tudományegyetem, Pécs.
- HARE, P. G. (1993): Forecasting Employment in Hungary. ILO, Budapest.
- HOWLETT, M.–RAMESH, M.–PERL, A. (2009): Studying public policy. Oxford University Press, Oxford, UK.
- HUBER, J. D. (1998): **How does cabinet instability affect political performance? Portfolio volatility and health care cost containment in parliamentary democracies.** The American Political Science Review, Vol. 92. No. 3. 577–591. o.
- KISS PÉTER (2004): Magyar kormányprogramok 1867–2002, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest.
- KORMÁNYPROGRAM (1998): **Az új évezred küszöbén. Kormányprogram a polgári Magyarorszáért.**
- KORMÁNYPROGRAM (2002): **„Cselekedni most és mindenkiért!” A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja.**
- KORMÁNYPROGRAM (2004): **Lendületben az ország! A Köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarorszáért.**
- KORMÁNYPROGRAM (2006): **Új Magyarország. Szabadság és szolidaritás.**
- KORMÁNYPROGRAM (2010): **A Nemzeti Együttműködés Programja - munka, otthon, család, egészség, rend.**
- KÖRÖSÉNYI ANDRÁS (1997): A közigazgatás politikai irányítása és a patronázs. Válóság, 40. évf. 12. sz. 46–71. o.
- MARCZELL KINGA–ROMHÁNYI BALÁZS (2010): **Javaslat a magyar költségvetési rendszer célközpontú átalakítására.** Közpénzügyi Füzetek, 25.
- NISKANEN, W. A. (2001): **Bureaucracy.** Megjelent: *Shughart, W. F.–Razzolini, L.* (szerk.): The Elgar Companion to Public Choice. Edward Elgar Aldershot, újraközölve: *Niskanen, W. A.*: Reflections of a political economist: Selected articles on government policies and political processes. Cato Institute, Washington, 2008, 189–205. o.
- OECD (1997): **OECD Economic Surveys: Hungary 1997.**
- OECD (2007): **Regulatory management capacities of member states of the European Union that joined the Union on 1 May 2004.** Sustaining regulatory management improvements through a better regulation policy. Sigma Paper, No. 42.
- VERHEIJEN, T. (2006): EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation? Report, No. 36930-GLB, The World Bank, Washington.
- WEHNER, J. (2010): **Cabinet structure and fiscal policy outcomes.** European Journal of Political Research, 49. 631–653. o.

### 2.2. BÉR- ÉS ADÓPOLITIKA

NEUMANN LÁSZLÓ – VÁRADI BALÁZS

Ez a fejezet a bérpolitika és a foglalkoztatást érintő adó- és járulékpolitika alakulását, ezen belül is elsősorban a politikai döntéshozatal intézményi oldalait térképezi fel. Kézenfekvő, hogy ehhez az országos érdekegyeztetés felől közelítsünk, hiszen az elmúlt húsz évben ez volt az állandó színhelye a nyilvános bérpolitikai vitáknak. Ugyanakkor e megközelítés korlátaival is számolnunk kell, hiszen a politikai döntések nyilvánvalóan nem ezen az alapvetően konzultatív fórumon születtek.<sup>1</sup> Nem célunk a bér- és adópolitika egészének elemzése, csak azt vizsgáljuk, hogy mikor, hol, milyen környezetben merültek fel munkaerő-piaci célok, figyelembe vették-e a várható foglalkoztatási hatásokat. Tanulmányunk a két évtized történetéből három epizódot emel ki, amikor a gazdaságpolitika fordulataihoz jelenős adó- és bérpolitikai intézkedések is társultak: a két válságperiódust (1994–1995 és 2006–2008) és a 2001–2005 közötti bérpolitikai expanziót.

#### ELMÉLETI BEVEZETÉS

A bérpolitikát definiálhatjuk úgy, mint azoknak a kormányzati eszközöknek az összességét, amelyek közvetlenül alakítják a bérezési viszonyokat. Szemben az államszocializmussal, ahol az állam a legfőbb munkaadó, a piacgazdaságokban viszonylag korlátozott az állam bérpolitikai eszköztára, hiszen ezekben a bér a munkaadó és a munkavállaló között, a piaci viszonyok függvényében, a kormányzat döntéseitől jórészt függetlenül alakul ki.

A bérminimumokon és az állami foglalkoztatottak bérének alakításán kívül a legfontosabb ilyen eszköz a kormányzat kezében a munkát terhelő adók és járulékok. Egyrésztől ezek révén a kormányzat jelentős költségvetési bevételhez jut, másrésztől – mint minden adónem – a munkát terhelő adók és járulékok elkerülhetetlenül társadalmi költségekkel járnak. Kicsit pontosabban: ha eltekintünk az egyösszegű és a korrektív adóktól, a különböző adónemek a piaci tevékenységek hozamának csökkentésén keresztül visszafogják a jövedelemtermelést és ezzel úgynevezett holtteher-veszteséget okoznak (Stiglitz 2000). A főbb adónemek között a munkajövedelmet terhelő költségvetési elvonások (adók, járulékok, hozzájárulások) torzítási hatása különösen jelentős (OECD 2010).

A munkát terhelő elvonások társadalmi költséget generáló torzító mechanizmusa első közelítésben a következő: a foglalkoztatást a munkaerő kereslete és a kínálata határozza meg. Ha a bérek után adókat és járulékokat kell fizetni, a kereslet a teljes bérköltség (nettó bér + adók és járulékok), a kínálat

<sup>1</sup> A fejezet eredeti kutatáson alapul, amelyet a szerzők strukturált [interjúk](#) és dokumentumelemzés módszerével végeztek el. Utóbbi elsősorban az Országos Érdekegyeztető Tanács megállapodásait és a tárgyaló felek álláspontjait rögzítő jegyzőkönyveit ölelte fel.

pedig a nettó bér szerint alakul. A kettő közötti különbség aránya a teljes bérköltségen belül az úgynevezett adóék. Minél nagyobb az adóék, azaz minél nagyobbak a bérekhez képest a béreket terhelő elvonások, annál kisebb lesz a foglalkoztatás az adó nélküli hipotetikus szinthez képest. Hogy pontosan mennyivel, az empirikus kérdés: attól függ, hogy a munka kereslete mennyire rugalmasan reagál a bérköltségre, a kínálata pedig a nettó bér változására.<sup>2</sup> Fontos, az empiria által is alátámasztott következménye mindennek, hogy – legalább is hosszabb távon – csak az adóék nagysága számít, nem pedig az, hogy annak egyes tételeit a munkaadótól vagy a munkavállalótól vonják-e le (Nickell 2004).

Fontos megjegyezni, hogy a munkát terhelő adók és járulékok rendszere különbözőképpen érinti a különböző bérszinttel jellemezhető, különböző rész-munkaerőpiacokat, ahol mind a munkaerő kereslete, mind a kínálata különböző rugalmasságot mutathat. Például ugyanaz a tételes egészségügyi hozzájárulás (teho) egészen különböző nagyságú és hatású adóéket jelenthet, és más mértékben is hat az egyedülálló, képzett férfiak számára, mint az alacsony képzettségű, ezért alacsony keresetű családos asszonyok számára, akiknek reális alternatíva, hogy otthon maradjanak, és ezért sokkal érzékenyebben is reagálnak a bérváltozásokra.

A bérpolitika egy másik fontos mechanizmusa a béreknek az inflációra gyakorolt vélelmezett keynesi hatása (ez az úgynevezett költséginfláció). Más megközelítésben: két számjegyű inflációs viszonyok között a kormányzat azzal tud hozzájárulni az infláció mérsékléséhez, ha el tudja érni, hogy az inflációs várakozások ne épüljenek be teljes mértékben a bérek emelkedésébe.

Bár a piaccgazdaságban a termékárak jellemzően a piacon dőlnek el, a fejlett országok egy részében a közvetlen társadalmi és politikai hatásokkal járó bérek alakulását speciális politikai intézmények (érdekegyeztetés, minimálbér-szabályozás) is befolyásolják. A bérrre vonatkozó érdekegyeztetés főszabályként Nyugat-Európában tipikusan kétoldalú folyamat, a munkáltatók és a szakszervezetek közötti autonóm (kormányzati beavatkozástól mentes) kollektív alku kérdése, közvetlen kormányzati beavatkozás, esetleg bérbefagyasztás csak kivételes helyzetekben fordul elő. A kollektív alku struktúrái országonként aszerint különböznek, hogy milyen szinten folynak (vállalati, ágazati vagy országos kollektív szerződés), és aszerint is, hogy a bérmeghatározás milyen bérjellemezőkre (tarifális bérek, százalékos emelés, minimálbér stb.) vonatkozik. Az alku struktúrája befolyásolja a bérek inflációt és foglalkoztatást érintő hatását is (Calmfors–Driffill 1988). Makrogazdasági teljesítményüket tekintve, a teljesen centralizált és a szélsőségesen decentralizált alkustruktúrával rendelkező országok sikeresebbek, és jobban képesek alkalmazkodni a külső sokkhatásokhoz, mint az alapvetően ágazati alkurendszerrel működők, mert ezek a struktúrák erősebb béralkalmazkodást tesznek lehetővé (Layard és szerzőtársai 1991).

A munkáltatók és szakszervezetek közötti szabad béralku fontossága mellett a piaccgazdaságokban is jelentős beralakító eszközök maradnak a kormányzat kezében. A kötet **4.3. fejezetében** tárgyalt törvényi minimálbér-szabályozás mellett ilyen az állam munkáltatói szerepe, amennyiben az állami tulajdonú szektorokban a foglalkoztatást és a béreket a piac és a kollektív alku mechanizmusaitól eltéríti.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Részletesebben lásd például Scharle és szerzőtársai (2010)

<sup>3</sup> Nem foglalkozunk azzal, hogy az állam munkajogi és más adminisztratív előírásokkal is megdrágíthatja a foglalkoztatást, például kötelező bérpótlékokat ír elő, egyes tevékenységek esetében különféle szakmai végzettségeket és ezek folyamatos frissítését követeli meg, illetve munkavédelmi előírásokat határoz meg (például kamionsofőrök pihenőideje, túlóra korlátozása).

## A PIACGAZDASÁG BÉRTÁRGYALÁSI RENDSZERÉNEK KIÉPÜLÉSE ÉS MŰKÖDÉSE

A háromoldalú (kormányzati, munkaadói és szakszervezeti tárgyaló-oldalakból álló) Országos Érdekegyeztető Tanácsot (OÉT)<sup>4</sup> 1998-ban hozták létre, de a kezdeményezés 1987-re nyúlik vissza, az úgynevezett bérreformvitára. A tervezett reform fő célja az adminisztratív bérszabályozás megszüntetése volt a vállalati szférában, abban a nem titkolt reményben, hogy az átlagos reálbér 1979 óta tartó csökkenése megállítható, illetve a trend megfordítható.<sup>5</sup> A bérreform fő céljaival tökéletesen azonosultak a szakszervezetek és az akkor még főként állami-szövetkezeti tulajdonú munkáltatók is. A központi bérszabályozás helyét a munkáltatói érdekképviseleti szervezetek, a szakszervezetek és a kormány közötti háromoldalú intézményes érdekegyeztetést, valamint ágazati és a vállalati szintű kétoldalú kollektív béralku vette volna át, amelynek intézményei – valódi szakszervezetek és munkaadói képviselők hiányában – még kiépítésre vártak. A bérreformtól várták azt is, hogy a központi bérszabályozásra nem testálnak foglalkoztatáspolitikai feladatokat.<sup>6</sup> Mint majd bemutatjuk, ennek a szemléletnek az érvényesülése a következő évtized minisztériumi bérpolitikájában is nyomon követhető.

A rendszerváltással az OÉT tagjai lettek a *munkavállalói oldalon* a pártállami szakszervezet (SZOT) felbomlásával létrejött konföderációk és a frissen megalakult független szakszervezetek, *munkaadói oldalon* pedig a korábbi pártállami vállalati–szövetkezeti–kisiparosi–kiskereskedői szervezetekből alakult munkaadói szervezetek, illetve a rendszerváltás hajnalán megalapított Vállalkozók Országos Szövetsége (VOSZ). 1990-ben a szervezetek legitimitásának a hiánya elsősorban abból következett, hogy a pártállami utódszervezetek belső, funkcionális reformja még nem volt meggyőző, a tagság gyenge szervezettségével csak az újonnan alakult szervezetek küzdöttek. A későbbiekben az OÉT maga is fontos szerepet játszott az új érdekképviselet konszolidációjában: részben a szakszervezeti oldal belső legitimitás- és vagyonvitáinak lezárásában, részben pedig azzal, hogy az OÉT tagsága maga is legitimitást biztosító tényezőként működött – hiszen szociális partnerként mindenki az OÉT-ben képviselt szervezeteket ismerte el.<sup>7</sup> Az OÉT működtetésének *kormányzati* felelőse a mindenkor munkügyi tárca volt, de a kormányzati delegációban az éppen tárgyalt témában érintett más tárcák vezetői is helyet kaptak. Bár az OÉT politikai jelentősége kormányciklusonként igencsak változott, a mindenkor miniszterelnök a jelentősebb gazdaságpolitikai, bérpolitikai lépések bejelentésekor általában személyesen is megjelent az üléseken. A politikai szándékok váltakozását jelzi, hogy az MSZP miniszterelnökei gyakrabban jelentek meg az üléseken, mint a jobboldali kormányfők.

Az országos háromoldalú érdekegyeztetés jellegzetességeit mindvégig meghatározták azok a rutinok és attitűdök, amelyek a kilencvenes évek legelején alakultak ki, amikor működése kiteljesedett – részben a taxisblokádb<sup>8</sup> idején betöltött konfliktuskezelő szerepe révén. Az Antall-kormány Munkügyi Minisztériumának bérpolitikája nagyrészt a „bérreform” által kijelölt úton próbált járni. Szinte kezdetektől fogva része az éves bértárgyalásnak a minimálbér megállapítása és az ajánlott keresetnövekedés – az első években még felső korlátként. Ebből is látszik, hogy a tárgyalások során a kormányzati prioritás

4 A bértárgyalások 1990 és 1999 között az Országos Érdekegyeztető Tanács, 1999 és 2002 között az Országos Munkügyi Tanács keretei között zajlottak. A névváltoztatás mellett a testület mandátuma is többször módosult. Az OÉT „reformja” már a Horn-kormány alatt megkezdődött, s alapvető célja a konzultatív jellegének erősítése volt az együttdöntési jogosultságok rovására. Az OÉT átalakításának folyamatát az első Orbán-kormány fejezte be, az Országos Munkügyi Tanácsnak (OMT) hatásköre a munkügyi kérdések megvitatására korlátozódott. 2002-ben a Medgyessy-kormány visszaállította az OÉT 1998 előtti jogkörét, és szimbolikus gesztusként eredeti nevét is. Az OÉT utolsó ülése 2010. december 2-án volt.

5 Míg a tiszta tervutasításos rendszerben nem volt gazdasági korlátja a vállalatok létszám- és bérnövelési törekvéseinek (Kornai 1980), 1968-tól a központi bérszabályozás a munkáltatókat különadó fizetésére kötelezte, az átlagbér vagy a bértömeg növekedése esetén. A bérnövekedés egy része mentesülhetett az adó alól, valamilyen teljesítménymutatótól, esetleg egyéni kivételtől függően (Gábor–Kővári 1990, Tóth 2008).

6 1988-ban ezt a törekvést feltehetően a korábbi átlagbér-szabályozás tapasztalatai inspirálták, amely az államszocialista rendszerben a „teljes foglalkoztatottság” fenntartásának alapvető eszköze volt, ugyanis a vállalatokat érdekelte az alacsony keresetű munkavállalók kapun belül tartásában.

7 Ezt a szemléletet később a jogalkotás is magáévá tette, egy 1996-os törvény értelmében az alsóbb szintű tripartit testületekbe (például a Megyei Munkügyi Tanácsokba) csak azok a szervezetek delegálhattak képviselőket, amelyek tagjai az OÉT-ben helyet foglaló valamelyik konföderációnak.

8 A taxisblokádb 1990-ben a benzinár nagymértékű emelése elleni tüntetés volt, amelynek során több ezer taxis és fuvarozó benített meg három napra Budapest és az ország több városának közlekedését (lásd még Somorjai 2003).

– a szocialista hiánygazdaságban szerzett beidegződés alapján – a keresetkiáramlás és a bérinfláció korlátozása volt. Ez ekkor még elsősorban egyensúlyi kérdés volt, s egyáltalán nem versenyképességi, foglalkoztatási megfontolások vezették a politikusokat. Ugyanakkor mindkét érdekképviselői oldal fő érvei a piacgazdaságra való áttérés („bérliberalizáció”) és a teljesítményarányos bérnövelés voltak. Az OÉT állandó bizottságokat is működtetett, amelyek között – változó elnevezéssel – mindig meghatározó volt a bérrrel, kollektív megállapodásokkal és/vagy szociális kérdésekkel foglalkozó testület.

A plenáris tárgyalások napirendje igen tág kört ölelt fel, nem véletlenül hívták a résztvevők maguk is a tárgyalás eredményét *jövedelempolitikai megállapodásnak*. Például az 1990. decemberi ülés napirendjén bér- és adórendszerbeli változások mellett szerepeltek a különböző transzferek: a nyugdíjmelés módszere, gyermekgondozási segély, családi pótlék emelése, a Társadalombiztosítási Alap költségvetése. Ez a napirend egyfajta komplex életszínvonal-politika alakításának ambícióját vetíti elénk. Ebben a tekintetben az első Orbán-kormány alatt állt be szakadás, hiszen az saját szociálpolitikai vízióval rendelkezett, amelyet a szociális partnereket figyelmen kívül hagyva végre is hajtott. Ezután a Medgyesi-féle OÉT-restauráció már a „jóléti rendszerváltás” jelszava mögött térhetett vissza maga számára a kilencvenes években kialakított szerephez. Az OÉT 1988-t megelőző elődjének tekintett SZOT-kormány találkozón kialakult forgatókönyvet követte a tripartizmus intézménye. Nem nehéz felismerni benne az érdekeszámítás Kádár-rendszerbeli hagyományát, hiszen a közvetlenül képviseltekénél jóval tágabb érdekek megjelenítésére vállalkozott. Bár a bérek korlátozása az első években központi kérdés volt, a kilencvenes évek közepére jellemzőbb, hogy a reálbér alakulása (lásd ár–bér-megállapodás) mellett a szociális transzferek és intézményeik reformja került a tárgyalások középpontjába.

A bértárgyalásokon kezdettől fogva lényegében elosztási alku folyt: a jegyzőkönyvek visszatérő szövegfordulata szerint a három jövedelemtulajdonos (a munkáltatók, a munkavállalók és az állam) közötti elosztási arányokról tárgyaltak, melyben a kormány-előterjesztéshez képest minimális elmozdulásra, például az adó- és járulékterhek inkrementális átrendezésére volt lehetőségük. A foglalkoztatás (pontosabban a munkanélküliség alakulása) a kilencvenes évek elejének bértárgyalásain csak az induló peremfeltételek között merült fel, amely gyorsan feledésbe is merült.<sup>9</sup> Gyakorlatilag nem merült fel, hogy a bércsökkenéssel lehetne mérsékelni a munkanélküliség növekedését.

A szakszervezeti követelések kezdettől tartalmazták a létminimumot elérő minimálbért és „a jóléti elv” alapján működő új tarifarendszert.<sup>10</sup> A munkáltatók a szakszervezetek ilyen javaslatával mint autonómiájukat korlátozó szabályozással soha sem értettek egyet. A szakszervezetek az ágazati és vállalati alkuerejük gyengeségét, a helyi (kollektív) szerződések hiányát akarták az országos tárgyalásokon törvényi szabályozással kompenzálni. A létminimum-szintű minimálbér követelése pedig annak felismeréséből származott, hogy az államszocialista rendszer transzferei leépülnek, tehát szerették volna azok értékét beépíteni a bérekbe.

Lényegében már a kilencvenes évek elején kialakult az OÉT-ülések formális napirendje mellett az a szinte rituális eljárásrend, amelynek keretében – lényegében 2010-ig változatlanul – tárgyalták a bérpolitikát. Ez mindig egy

9 Az Antall-kormány programja szerint: „Cél a minimális bérnek a megélhetési költségek változásához igazodó folyamatos korrigálása úgy, hogy nem váltson ki inflációs hatásokat, ne rontsa egyes ágazatok versenyképességét, és figyelembe kell venni a foglalkoztatást érintő negatív következményeket” (idézi Tóth 2008) Az utóbbira – a jegyzőkönyvek tanúsága szerint – azonban erre nincs explicit példa az első kormány-ciklus alatti bértárgyalásokon.

10 Az államszocialista rendszerből örökölt tarifarendszer 1992-ben szűnt meg, az új munkatörvénykönyvnek (Mt.) megalkotásával együtt. A „jóléti elv” itt a német *Günstigkeitsprinzip* átvételére hivatkozik, amelyet az Mt. is főszabályként tartalmaz, és azt írja elő, hogy az alacsonyabb szintű szabályozás csak a munkavállaló javára térhet el a magasabb szintűtől. Az ágazatközi besorolási rendszerről készült egy miniszteri rendelet 1992-ben, sőt az ÉT ajánlott bérszorzókat is meghatározott az egyes tarifakategóriákhoz 1993-ban, de a szakszervezeti törekvések ellenére ennek már nem volt szabályzó szerepe.

háromfordulós forгатókönyvet követett: Először a következő évre prognosztizált főbb makrogazdasági mutatókat – mint a bértárgyalások peremfeltételeit – tekintették át, amelyek között kiemelkedő szerepet játszott az infláció, a GDP, a termelékenység és a munkanélküliség alakulása. Az első tárgyalási forduló „eredménye” a költségvetésről folytatott konzultáció. A második forduló az adó- és járulérendszer változásaival foglalkozott, s csak ezután szántak – rendszerint formálisan is külön – ülést/üléssorozatot a bértárgyalásoknak, vagyis az országos minimális bér meghatározásának és a keresetnövekedés mértékéről kibocsátott ajánlásnak a versenyszféra számára. Az „őszi tárgyalások” ilyen forгатókönyvét a szociális partnereknek még 2010 őszén a második Orbán-kormány alatt is sikerült fenntartaniuk. Az OÉT plenáris és bizottsági ülései előtt az oldalak rendszeresen tartottak úgynevezett oldalüléseket a nyilvánosan képviselt tárgyalási pozíciók és taktika kialakítására. Az országos tripartit tárgyalásokban mindvégig fontos szerepet játszottak a háttéralkuk: egyrészt maga a kormány hívott össze nem nyilvános üléseket, jórészt egy-egy nagyobb gazdaságpolitikai váltás előkészítéseként.<sup>11</sup> Másfelől igen gyakoriak voltak a szociális partnerek közötti informális egyeztetések is, amelyek résztvevői sokszor leszűkültek az oldalak soros elnökeire és az oldalak főtárgyalóira. Az ilyen egyeztetés rendszeres volt a bértárgyalások fordulói között. Az adó- és bértárgyalásokon a kormányt a munkaügyi és a pénzügyi tárca együttesen képviselte. Munkamegosztásukban nyilvánvalóan a pénzügyi tárca volt a meghatározó, a munkaügyi tárca szerepe lényegében a fiskális korlátok bértechnikai nyelvre való lefordítására, a tárgyalások lebonyolítására korlátozódott.<sup>12</sup>

A tárgyalások lebonyolításához hozzá tartozott a szakértői számítások készítése is. A kormányzati bérpolitikai javaslatokat, az úgynevezett tárgyalási pozíciót rendre a munkaügyi tárca apparátusa – általában részletes hatásshámításokkal megalapozva – összegezte (Tóth 2008). Sem a szakszervezeteknek, sem a munkaadói szervezeteknek nem volt olyan szakértői háttere, amelyre építhettek volna, a hatáselemzések – a szociális partnerek igényeit is figyelembe véve – a minisztériumokban készültek. Szélsőséges esetekben a szociális partnerek szakértői „a PM hátsó szobáiban” a minisztériumi szakértőkkel együtt számolták ki a különböző adótábla-verziók hatásait. A megkérdezett szociális partnerek egyöntetű elismeréssel szóltak a minisztériumi háttérsámítások minőségéről, amely megakadályozta, hogy a partnerek bármelyike blöfföljön, megalapozatlan számokkal vitakozzon. Ugyanakkor ezek a számítások csak az intézkedések által érintettek körének nagyságáról, ágazati megoszlásáról és a költségvetési-inflációs hatásokról szóltak, a munkaerő-keresleti és -kínálati következményeket nem modellezték (vö [3.1. fejezet](#)).

A magyar bérpolitikára különböző periódusokban hatással voltak különböző nemzetközi szervezetek ajánlásai. Az 1990-es évek elején az OECD és különösen az IMF ajánlásainak lehetett befolyása, illetve az ILO-nak, amely korán szorgalmazta a tripartit érdekegyeztetési rendszer kiépítését.

11 Ilyen ülést tartott az első Orbán-kormány a minimálbér-ugrás 2001 tavaszi bejelentése után, de rendszeresebbé csak 2006 után váltak

12 A munkaügyi apparátus bérpolitikájának egyik vezetője szerint: „a »munkaügyisek« mint a bérpolitikai-bérszakmai érdekegyeztetések lebonyolításának felelősei rendre sikeresen tudtak közvetíteni a pénzügyminisztérium (PM) fiskális törekvései és az érdekképviseleti bérkövetelések ütközésekor.” Egy másik minisztériumi vezetővel készült interjú szerint kisebb mértékben a PM-mel alkura is volt lehetőségük, például a közszféra béremelésénél a tartalék mértékét illetően.

## FISKÁLIS VÁLSÁG ÉS BOKROS-CSOMAG (1994–1995)

1994-re a fizetési mérleg és az államháztartás hiánya tarthatatlan pályára sodródott, a költségvetés hiánya elérte a GDP 8,4 százalékát. Ez tette szükségessé a választások után a Horn-kormány által hosszasan halogatott 1995. évi Bokros-csomagot, amelynek a közsféra bérszintjének korlátozása is fontos része volt, s mely végül tartható pályára terelte vissza a közpénzügyeket (Antal 1998). Az évtized során az ország végig az OECD-átlagnál lényegesen magasabb, a vizsgált periódusban végig 14 százalék feletti inflációval küzdött. Ennek beragadásához a bérekbe beépülő inflációs várakozások is hozzájárulhattak.

A kilencvenes évek első felében az éves tárgyalások eredményét gyakran ár-bér-megállapodásnak hívták. Kezdetben nem is egészen alaptalanul, hiszen nemcsak arról volt szó, hogy az infláció prognosztizált mértéke szolgált kiindulópontul a béremelésekhez, hanem a hatósági árakról is tárgyaltak (részben a taxisblokád hatására is, mindenekelőtt az üzemanyag- és energiaárakról). Az ártárgyalások eredményét rendre meghaladta a tényleges infláció, de ez annak a – tárgyalópartnerek számára is nyilvánvaló – ténynek is köszönhető, hogy a PM rendre alábecsült inflációs előrejelzéseket közölt egyrészt tárgyalás-technikai okokból, másrészt pedig megakadályozandó a túlfűtött inflációs várakozások gerjesztését. Ez alól – Tóth Gábornak, a bértárgyalások egyik kormányzati felelősének értékelése szerint – csak az 1997–1998-as évek számítanak kivételnek, amikor valóban hiteles prognózisok készültek.

A komplex gazdasági-szociális csomaggal kiegészített ár-bér-megállapodás – tulajdonképpen egy nyugat-európai értelemben vett szociális paktum megkötése már a kilencvenes évek elején felmerült, de végül a Horn-kormány tett kísérletet a *társadalmi-gazdasági megállapodás* megkötésére.<sup>13</sup> 1994-ben erre olyan makrogazdasági feltételek mellett került sor, amikor a politikai döntéshozók már tudták, hogy az életkörülményeket lényegesen rontó stabilizációs intézkedéseket kell hamarosan végrehajtaniuk. A tervezett megállapodással ehhez próbáltak társadalmi támogatást szerezni. Ennek ellenére a kormányzati előterjesztés bérpolitikára vonatkozó része explicit módon egyáltalán nem tartalmazta az bérszint visszafogásának vagy csökkentésének célját (Tóth 2008). A tárgyalások során az egyre bővülő szakszervezeti és munkáltatói kívánságlisták jelezték, hogy a szociális partnerek nem hajlandók nevüket adni az elkerülhetetlen megszorító intézkedésekhez (Kőhegyi 1995, Héthy 1998). A tárgyalások kudarcának 1995. februári deklarációja után márciusban a Bokros-csomag gyakorlatilag egyoldalú kormányzati ultimátumként jelent meg. Konkrét, bérekre vonatkozó eleme egyedül a közsférában volt: korlátozták az állami tulajdonú vállalatok és a költségvetési szervek alkalmazottai bérnövekedését. Ugyanakkor a forint programozott leértékelése és a bevezetett vámpótlék drasztikusan „elinfálta” a nominális kereseteket, 1995–1996-ban összességében (két számjegyű nominális keresetnövekedés mellett) a több mint 17 százalékos reálkereset-csökkenés következett be. Az OÉT-ben csak az 1995. évi minimálberről sikerült megállapodni, a csomag hatására 1995-ben elmaradt a szokásos évi keresetnövelési ajánlás.

1995 őszén a pénzügyi kormányzat tartott a magas infláció „beragadásától”, ezért az ÉT munkáltatói és munkavállalói oldalának javaslatot tettek egy 1996. évi ár-bér-megállapodásra. A megállapodás végül is nem jött létre, annyiban

<sup>13</sup> Héthy (1998) szerint az ár-bér-megállapodásra vonatkozó javaslat először 1994 elején vetődött fel Urbán László részéről, aki akkor még a Fidesz országgyűlési képviselője volt.

mégis fontos mérőföldkő volt, hogy a tárgyalások során a munkáltatók alapvető követelésként fogalmazták meg a bruttó bért terhelő, összesen 50 százalékot kitevő munkáltatói járulékok számottevő csökkentését. Bár a tárgyalások során számos adónem változtatásában megállapodás született, ezt követően a járulékokról szóló tárgyalások megszakadtak. Ennek ellenére a pénzügyi kormányzat felkarolta a munkáltatói oldal bérjárulék-csökkentési követelését, illetve a munkavállalói járulékok növelését, és ezt először 1999-ben sikerült is megvalósítani. A tárca ilyen irányú szándékait meghatározták a munkát terhelő adóék csökkentésére vonatkozó OECD-ajánlások (OECD 2000). A későbbiekben több lépésben rendeződtek át a járulékok a munkaadóktól a munkavállalók felé (lásd az [Adattár 5.7. táblázatát](#)).

A járulékok átrendeződésével kapcsolatban érdemes kitérni a különböző partnerek álláspontjára. A munkaügyi tárca egyik akkori vezetője szerint a munkáltatói és munkavállalói járulékok közötti jelentősebb átcsoportosítás elkerülhetlenné tette volna a bruttósítást, vagyis, hogy a munkavállalók megemelt bruttó béreket kapjanak meg, amiből aztán fizetik a magasabb járulékokat. Ennek „igazságos” megoldása a progresszív személyi jövedelemadó technikailag bonyolult változtatását igényelte volna. Erről azonban komolyan nem tárgyaltak, ugyanakkor a járulékátrendezés melletti érvként jelent meg a munkavállalók adótudatosságára gyakorolt pozitív (nevelési) hatás (Tóth 2008).

Úgy véljük, hogy ennél komolyabb érvek és érdekek is álltak az átcsoportosítás mellett. A gazdasági tárca munkaügyi részének egy akkori vezetője a vele készült interjúban visszaemlékezve elmondta, hogy miközben stratégiai céljá emelkedett az élőmunkateher csökkentése, arra valójában nem volt fedezet. Mivel az járulékok összesített szintjének csökkentésére nem volt mód, így a munkavállalói terhek növekményének ellensúlyozását a helyi béralkukra hagyták. Ez nagy valószínűséggel rövid távon a nettó bér csökkenéshez vezethetett, s hozzátehetjük, ez az eljárás azzal a járulékos politikai haszonnal is kecsegtetett, hogy a konfliktusokat sikerül decentralizálni. A szakszervezetek is pontosan ezért elleneztek az intézkedést. Nyilvánvalóan attól féltek, hogy a munkavállalókat gyenge helyi alkupozícióik miatt nem kompenzálják.<sup>14</sup> Ez utóbbi, érvelés egyébként mindmáig meghatározó a szakszervezeti oldalon. Sőt később azok a kormányzati törekvések, amelyek a munkára rakódó terheket kívánták csökkenteni, mindig azzal a szakszervezeti állásponttal ütköztek, amely szerint a tehercsökkenésből egyszerűen profitnövekedés lesz, nem munkahelyteremtés – ami korántsem meglepő az alapvetően elosztáselvű adó- és bértárgyalásokon.

## BÉRPOLITIKAI EXPANZIÓ (1999–2005)

A Bokros-csomag utáni időszak külső szempontból békésen, fenntartható makroegyensúlyi és világgazdasági feltételek között zajlott. A politikai elit közös célja a Nyugathoz való politikai és gazdasági integráció, ezen belül is az EU-csatlakozás. A volt szocialista országok közötti regionális – elsősorban a közvetlen tőkebeáramlásért folytatott – versenyben Magyarország az élen tudja magát. Az inflációt, bár továbbra is magas, az időszak végére sikerül 10 százalék alá csökkenteni (OECD 2000). A kormányzat szerepfelfogásában az 1998. évi kormányváltás viszont cezúrát jelentett: a Fidesz-kormányzat

<sup>14</sup> Nem alaptalanul: a közgazdasági elmélet szerint rövid távon még számíthat, hogy melyik járulék csökken, de két-három év alatt már úgyis a munkaadók–munkavállalók alkupozíciója dönti el, hogy a csökkentésből mennyi jut a munkavállalóknak (Nickell 2004).



határozottabban akarta és tudta politikai, köztük gazdaságpolitikai céljait saját kormányzati apparátusán – akár annak ellenállása esetén is – keresztülvinni (erről lásd a **3. rész 1. fejezetét**).

Már az EU-csatlakozás előkészítésekor megnövekedett az EU befolyása a kormány politikájára. A bérpolitika szempontjából fontosak voltak az EU 2000. évi gazdaságpolitikai iránymutatásai (EU Broad Economic Policy Guidelines, BEPG), amelyben az EU kifejezetten javasolta hosszabb távú bérmegállapodások kötését (Tóth 2008). A csatlakozás után a különböző EU-keretdokumentumok, például az Európai Szociális Karta, a Foglalkoztatási Irányvonalak voltak hatással az OÉT-ben történetekre, de a bérpolitikára közvetlenül nem vonatkoztak direktívák, a foglalkoztatáspolitikaiak pedig 2004-ig alig érintették a bérszint kérdését.<sup>15</sup>

Az infláció a vizsgált időszakban stabilan egy számjegyű szintre süllyedt, és innen kezdve már csak az eurócsatlakozási kritériumok szempontjából jelentett kihívást. A meginduló gazdasági növekedés lehetőséget adott fokozatos bérnövekedésre is. Az 1998. őszi bértárgyalásokon a szakszervezetek már nehezményezték, hogy a gazdasági növekedésből a munkavállalók alig részesednek, a kormány a GDP növekedésnél 2-3 százalékkal alacsonyabb reálbér-emelkedést irányzott elő. A korábbi bértárgyalásokhoz képest inkább taktikai váltásnak tűnik, hogy ettől az időponttól kezdve a kormányzati oldal ragaszkodott ahhoz, hogy a minimálbérrel és a keresetnövelési ajánlásról először a szociális partnerek állapodjanak meg, a kormányzati oldal pedig azután mérlegeli, hogy csatlakozzon-e az egyezéshez. E mögött nyilvánvalóan az a megfontolás állt, hogy a munkáltatók a kormánynál sokkal keményebben tudnak ellenállni a szakszervezeti követeléseknek. Így 2000-re mind a minimálbér összegét, mind a keresetnövelési ajánlás mértékét voltaképpen a munkáltatói és a szakszervezeti oldal kétoldalú megállapodása határozta meg.

Noha a termelékenységgel arányos bérnövekedés szakszervezeti követelése végigkíséri a bértárgyalások történetét,<sup>16</sup> egyedül 1999-ben született egy olyan informális kormányzati ajánlás, amely három évre a gazdasági növekedés mértékéhez kötötte volna a reálbér-növekedést. A Stumpf István nevéhez kötődő ötlet az éves GDP-növekedés 50 százalékának megfelelő reálbér-növekedési előirányzatról szólt – amelyet a szociális partnerek nem fogadtak el. A GDP 50 százalékának megfelelő reálbércél voltaképpen rögtönzés volt, lehetséges értelmezési változatait a kormányzati szakértők csak 2000-ben dolgozták ki, amikor a kormány a közsféra szakszervezeteivel tárgyalásokat kezdett egy esetleges hosszabb távú bérmegállapodásról (Tóth 2008). Ennek ellenére jó tíz év távlatából értékelve, úgy tűnik, hogy a bértárgyalások történetében ez volt az egyedüli pillanat, amikor felmerült egy olyan képlet középtávú alkalmazása, amely legalább konstrukciójában hasonlított a nyugat-európai szociális paktumok bérmegállapodásaiban alkalmazottakhoz.<sup>17</sup>

Az Orbán-kormány 1999 és 2001 között a duplájára emelte a minimálbért. A lényegében egyoldalú döntés megszületésének körülményeit a **kötet 4. részének 3. fejezete** tekinti át, de itt is rá kell mutatnunk, hogy a bérexpanzió iránti társadalmi igény már korábban megfogalmazódott. Itt nem csak a közember általános várakozásra gondolunk, amely a rendszerváltástól is anyagi jólétet remélt, s két gazdasági krízishelyzet után sorsa jobbulását várta. Konkrétan az Országos Munkaügyi Tanács (OMT) egy 1998. évi döntése konzultációt

15 Lásd bővebben: Gács (2005) Az EU foglalkoztatási irányvonalak „bér-vaksága” is oka lehet annak, hogy az illetékes magyar minisztériumon belül kifejezetten gyenge volt a bér- és foglalkoztatási területet közölte szakmai együttműködés.

16 A kilencvenes években a szakszervezeteknek ezt követelést azonban sohasem sikerült elérniük.

17 A szociális paktumok tipikusan mély válsághelyzetekben megkötött országos makrogazdasági megállapodások, amelyek kiterjedhetnek az adózásra, monetáris kérdésekre, bérmérsékletre, inflációra, munkaerőpiaci- és foglalkoztatás-politikákra, rugalmasságra, az Euró kritériumok bevezetéséhez szükséges konvergenciára, stb. (Fajertag–Pochet 1997, Hassel 2007).

irányzott elő az EU-országok kereseti viszonyaihoz lehetséges bérfelzárkózás kérdéseiről, amelyre 1999 nyarán került sor, ahol a Gazdasági Minisztérium elemzői által készített tájékoztató célú tanulmányt tárgyalta meg. A konzultációra készített kormányzati anyag nyomatékosan hangsúlyozta, hogy a bérek felzárkózása a nemzetgazdasági teljesítmény – termelékenységgel megalapozott, államháztartási egyensúlyt nem veszélyeztető – konvergenciájának függvénye, így nem rövid távú folyamat. Ez nyilvánvalóan hosszú távon a 15 régi EU-tagországnál gyorsabb gazdasági növekedést tételezne fel (Tóth 2008). A nagyarányú minimálbér-emeléssel kapcsolatos fontos fejlemény, hogy az OÉT/ÉT/OMT-tárgyalások történetében 2000-ben merült fel először a béremelés közvetlen foglalkoztatási hatása. Erre vonatkozó előzetes számítások azonban sem a kormányzati anyagokban, sem a szociális partnerek előterjesztésében nem voltak, a foglalkoztatási ellenérvek a tárgyalópartnerek rögtönzéseiként jelentek meg. Ez éles ellentétben áll azzal, hogy az OECD (OECD 2000, 2002, 2004, 2007) konokul ismételve, kiemelten ajánlotta a munka terheinek csökkentését mint a foglalkoztatási helyzet javításának fő eszközét.

Az Orbán-kormány fontos bérpolitikai intézkedése volt a fegyveres és rendvédelmi szerveknél szolgálati jogviszonyban állók, valamint a köztisztviselők illetményének nagyvonalú emelése 2001-ben. Ezt követően a Medgyessy-kormány „100 napos programjának” meghatározó bérpolitikai intézkedései voltak: a közalkalmazottak 50 százalékos illetményemelése és a minimálbér adómentessé tétele. A közalkalmazotti béremelés gyakorlatilag elkerülhetetlen volt, hiszen a korábbi minimálbér-emelés miatt a bértábla 140 fizetési fokozatából 65-ben az 50 ezer forintos minimálbérnél kisebb volt a garantált illetményminimum. Erre 2001 őszétől tüntetések és aláírásgyűjtések is felhívták kormány figyelmét (erről lásd Árok–Mayer 2002). A szakértők körében utólagos vita is csak abban van, hogy ezt egyszerre kellett-e meglépni, illetve, hogy a „bérrendezést” strukturális változásokhoz lehetett volna kötni – amelyekre vonatkozó elképzelések azonban nem voltak kidolgozva.<sup>18</sup> A minimálbér adómentessé tétele ugyan politikai motívumait tekintve érthető volt, viszont technikáját a szakszervezetek rossznak tartják.<sup>19</sup>

Az időszak bérmegállapodásaiból kiemelkedik a második Gyurcsány-kormány idején, 2005 decemberében kötött hároméves megállapodás a minimálbér fokozatos emeléséről, amely egyben bevezette a szakmunkások gyakorlati időtől függő bérminimumát. Ezzel kötelező háromszintű minimálbér-rendszer alakult ki, amelyet a diplomások számára ajánlott bérminimum egészített ki. Ezáltal Európában egyedi rendszer jött létre: másutt ugyanis jellemzően lefelé térítik el a minimálbért az érintettek foglalkoztatásának ösztönzésére. Éppen a rendszer kivételessége indokolja, hogy foglalkozzunk a bevezetés intézményi hátterével.

Korábban, a Medgyessy-kormány idején is volt kísérlet hároméves megállapodásra, s a többszintű kvázi-tarifarendszer a szakszervezetek régi követelése volt. A gondolat nem volt idegen a munkaügyi tárctól sem, s abból a feltételezésből kiindulva, hogy a magasabb kötelező minimálbér kifehéríti a gazdaságot, jól illeszkedett a kormány feketegazdaság elleni intézkedéssorozatába is.<sup>20</sup> Az elfogadott hároméves emeléssel – a kormány által prognosztizált peremfeltételek mellett – 2008-ra lényegében elérte volna a minimálbér az egyedülállókra számított létminimumot, ami szintén régi szakszervezeti

18 Például az orvosok esetében a hálapénz egyidejű megszüntetéséhez, más területeken létszámcsökkentéshez. A közszféra jelentős béremelésének versenyszféra hatásairól lásd Telegdy (2006).

19 Az adómentességet az adójóváírás kiterjesztésével valósították meg, ami bár hatékony (szemben a nulla kulccsal, csak az alacsony jövedelműek vehetik igénybe), de a szakszervezetek szerint nem felelt meg az adójóváírás eredeti céljának, ami a munkavállaláshoz kapcsolódó költségek megtérítése volt. Erre az 1988. évi szja-törvényben még fix összegű adókedvezmény volt.

20 Hasonló próbálkozás volt 2005-ben az építőipari ágazati kollektív szerződés létrehozása és kiterjesztése az egész ágazatra, vagyis munkáltatói szervezeti tagságtól függetlenül minden vállalkozásra (Tóth–Neumann 2005). Az interjúk szerint a gazdasági tárca munkaügyi szakmai stábjába is javasolta a többszintű rendszert – azért, hogy megakadályozzon egy újabb jelentős emelést, s így valamelyest enyhítse a képzetlen munkaerőre vonatkozó (várhatóan erősen negatív) foglalkoztatási hatást. A munkaügyi apparátusban készült interjúk szerint nem volt napirenden egy újabb nagyarányú minimálbér-emelés.

alom volt. Akárcsak a korábbi években, a tárgyalások kezdetén a munkáltatók elutasították a tervezetet, mondván, hogy ezzel „megszűnne a minimálbér munkaerő-piaci meghatározása, ...a garantált bérminimumokkal pedig beavatkozás történne a munkáltatók bérdöntéseibe.” (Idézi: Tóth 2008) A munkáltatók beleegyezését végül is az informális háttértárgyalásokon beígért ötéves adócsökkentési tervvel sikerült elérnie a kormányfőnek, bár három munkaadói szervezet (MOSZ, MGYOSZ és IPOSZ) nem írta alá az egyezményt, miközben vétőjogával sem élt. A munkáltatók annyi engedményt tudtak elérni, hogy a megállapodás szerint ágazati kollektív szerződéssel a szakmunkások garantált bérminimumáról vissza lehetett lépni a minimálbérig – ilyen megállapodást azonban egyedül a mezőgazdaságban sikerült megkötni. Hasonlóan a korábbi minimálbér-ugráshoz, a szaktárcánál csak a szokásos háttérszámítások készültek el, a foglalkoztatási hatásokról nem készült előrejelzés, habár időközben megjelent két, a korábbi minimálbér-emelés hatását elemző tanulmány (Kertesi–Köllő 2004, Halpern és szerzőtársai 2004).<sup>21</sup> A 2005. végi hároméves egyezményt bejelentő OÉT-dokumentum csak a deklarációként, az általánosságok szintjén kezeli a foglalkoztatást, konkrét intézkedésekről, javaslatokról – legalábbis ezen a fórumon – akkor még nem volt szó.<sup>22</sup> Bár az ugyanebben az időszakban történt áfa-csökkentés értelmét kétségbe vonva, a szociális partnerek egyöntetűen kiálltak amellett, hogy adócsökkentésnek inkább a bérterheknél látják értelmét (Tóth–Neumann 2006).

Az OÉT-ülésekről kiadott tájékoztatók tanúsága szerint a foglalkoztatáspolitikai, legalább a deklarációk szintjén 2004-től megjelenik a bértárgyalások érvrendszerében.<sup>23</sup> 2005-től történik kísérlet arra, hogy a retorikai fordulatok mellett tényleges változás történjen az adórendszer egyszerűsítésével. A 2005-ben meghirdetett „100 lépés” nevű program elsősorban a feketegazdaság visszaszorítását célozta, s az OÉT tárgyalásokon a szociális partnerek hívták fel a kormány figyelmét arra, hogy „ugyanakkor szükségesnek tartják, hogy a magyar gazdaság jövedelemtermelésének fokozására, a foglalkoztatásra vonatkozóan a legális szektorban is pozitív döntések születessenek” (OÉT 2005a.). Az időszak komolyabb csatározásai azonban még mindig az elosztási kérdések körül zajlanak: a szakszervezeti követelések között fontos az adósávok nominális kereseteloszláshoz igazítása (hogy ne essen az átlagbér a legfelső adókulcs alá), illetve az adómentes juttatások megőrzése. Ugyanezen időszakban a munkaadói oldal követelése már a munkára rakódó adó- és járulékkerhek csökkentésére koncentrálnak: az időszak legfontosabb követelése a tételes egészségügyi hozzájárulás (teho) megszüntetése, amit 2006-ban csökkentettek is, de végleges kivezetésére végül csak 2010-ben került sor.

## MEGSZORÍTÁS ÉS VÁLSÁG (2006–2010)

A 2006-ra ismét tarthatatlan szintre emelkedő költségvetési hiány magyarázatában egy sor politikai okból meghozott deficitnövelő tétel játszotta a főszerepet (Ohnsorge-Szabó–Romhányi 2007). Mindeközben Magyarország relatíve jó regionális versenyképességi pozíciója lényeges mértékben erodálódott, akár az IMD, akár a WEF különböző módszertanú ranglistáját tekintjük (lásd a kötet **1.2. fejezetét**). A nemzetközi működőtőke-befektetésekért folyamatosan bér- és adóversenyben állt Magyarország a többi közép-kelet-európai volt

21 A korábbi emelés addigra már elérhető hatásvizsgálatára alapozva (Kertesi–Köllő 2004, és Halpern és szerzőtársai 2004) a Pénzügyminisztériumban (PM) és az MNB-ben is készült előrejelzés a foglalkoztatási hatásokról – de annak nincs nyoma, hogy ezeket ismertették volna az OÉT résztvevőivel. A PM elemzői negatív véleménye azonban publikus volt, az erről folyó szakmai vita összegzése megjelent a PM honlapján is (Benedek és szerzőtársai 2006).

22 „Az OÉT a bérek felzárkózásával egyenrangú törekvésnek tekinti a foglalkoztatás bővítését. Ezen alapelvekből kiindulva az OÉT oldalainak közös az érdekeltsége a bérek (keresetek) olyan növelésében, ami összhangot érvényesít a reálkereset-növekedés, a foglalkoztatás-bővülés, valamint a termelékenység alakulása között, és ezzel a bérfelzárkózás számára hosszabb távon is stabil, kiszámítható pályát határoz meg.” (OÉT 2005b.)

23 Például: „...kiemelt célnak tekintik a munkahelybővítést” (OÉT 2003). „...célzott adókedvezményekkel támogat minden olyan megoldást, ami a munkahelymegtartást és bővítést segíti elő” (OÉT 2004).

szocialista országgal. 1997-re mindhárom balti állam egykulcsosnak mondott, voltaképp – mivel csak egy adott jövedelemminimum feletti rész adóköteles – kétkulcsos szja-rendszert vezetett be, az ezredfordulót követő időszakban követték őket a közelebbi versenytárs országok: Oroszország, Szlovákia és Románia is (Kiss és szerzőtársai 2008).

A 2006. évi választások után a rendszerváltás óta először újraválasztott kormány az – addigra 11 százalékra prognosztizált – nyilvánvalóan tarthatatlan GDP-arányos költségvetési hiány árnyékában elsősorban bevételnövelésen alapuló kiigazítás mellett döntött. A balatonőszödi beszéd kiszivárgása és az azt követő zavarások után a kormány csekély társadalmi és politikai támogatással látott neki egy ambiciózus reformnapirend megvalósításának, aminek nagy részét ellehetetlenítette az ellenzék által kezdeményezett népszavazás, az MSZP–SZDSZ-koalíció felbomlása után kisebbségben regnáló szocialista kormányfő a 2008. évi világgazdasági válságra már csak lemondással tudott reagálni.

A 2005. decemberi OÉT-megállapodás eufórikus hangulata mindössze fél évig tartott, a választások után a megszorító csomagot 2006 júniusában jelentette be Gyurcsány Ferenc – éppen az OÉT plenáris ülésén. Az OÉT-ben zajló tárgyalások körülbelül azt a forgatókönyvet követték, amelyet a Bokros-csomag bejelentése után láthattunk. A kormányfő világossá tette, csak a „nullaösszegű játszma” szabályai szerint hajlandó tárgyalni. A fórum hagyományai szerint a miniszterelnöki expozé és a szociális partnerek azt követő általánosságban mozgó reakciói után albizottsági, szakértői megbeszélések folytak, s a plenáris ülések is egyre inkább a kisebb jelentőségű részletkérdésekről szóltak. Egy esetleges szociális paktum kérdése tulajdonképpen fel sem merült a részleteiben kidolgozott csomag bejelentésekor, hiszen annak üzenete az volt: „mi kidolgoztuk, mindent kiszámoltunk, csak a támogatásokra számítunk”. A bejelentés tulajdonképpen csak az államadósságot meghitelezőket minél hamarabb megnyugtatni hivatott megszorító csomagot bontotta ki részletesen, a reformokat lebegtette (hiszen a kormányzati elképzelések is még csak nagy vonalakban rajzolódtak ki róluk), így azok együttes tárgyalása, egy hosszabb távú – minden fél számára előnyöket is tartalmazó – megállapodás fel sem merülhetett. Így a tárgyalások jobb híján a részletekbe veszttek, illetve az esetlegesen létrejövő részmegállapodások is elvéreztek a koalíciós partner ellenállása miatt (Neumann–Tóth 2008).

Az ezt követő két év bértárgyalásain – a peremfeltételek változására hivatkozva – a munkáltatók fel akarták mondani a hároméves megállapodást és a háromszintű minimálbér intézményét. Ezeket a „vívmányokat” a szakszervezeteknek – erőteljes kormányzati támogatással – sikerült megőrizni.<sup>24</sup> Az elosztási alku szokásos játéktere azonban lényegében beszűkült az adóemlésekben megnyilvánuló megszorítások elosztására, és a hosszas tárgyalások után 2007 januárjában kibocsátott bérajánlás inkább az – akkor éppen a köztársasági elnök által támadott<sup>25</sup> – OÉT presztízsének megőrzését szolgálta, mintsem eredeti célját, az alacsonyabb szintű tárgyalások orientálását. A globális pénzügyi válság 2008. végi kirobbanása után még nehezebben születtek meg az országos bérmegállapodások, amelyek gyakorlatilag a reálbérek megőrzését célozták, de a szakmunkások bérpremiumának megőrzése egyre nagyobb munkaadói ellenállásba ütközött. Ugyanakkor a válság alatt a helyi kollektív tárgyalások középpontjába mindinkább a munkahelyek megtartása került.

24 A megszorításokat bejelentő júniusi Gyurcsány-beszéd előtt Kiss Péter kancelláriaminiszter már biztosította a szakszervezeteket arról, hogy a kormány tiszteletben fogja tartani az OÉT-ben kötött korábbi megállapodásokat. Ugyanakkor a PM apparátusában is élt az az – alaptalan – hiedelem, amely szerint a magas minimálbér hatékonyan fehérit, és növeli a bevételeket (vö. Halpern és szerzőtársai 2004).

25 A hosszú előkészítés után a parlament által egyhangúan elfogadott OÉT-törvényt Sólyom László nem írta alá, az alkotmánybírósági kontrollra küldte, majd az AB egyes részeit (például éppen a minimálbér konszenzusos meghatározását) alkotmányellenesnek ítélte.

A miniszterelnök-váltás után Bajnai Gordon vezetésével felálló kormány fő feladata a nemzetközi és a belső válság kezelése volt. A 2009. évi Bajnai-csomagról a pénzügyminiszter tájékoztatta az OÉT-t. Az előterjesztés egyrészt jelezte, hogy megszorítások nélkül nem lehet növekedést produkálni, ennek jegyében csökkentették a gyés és a gyed időtartamát, kezdeményezték a táppénz 10 százalékpontos csökkentését és a lakáshitel-támogatási rendszer, illetve a gáz- és távhőár-támogatás átalakítását. Másrészt az adó- és járulékrendszerben jelentős lépéseket terveztek a munkát terhelő adók csökkentésére, a munkavállalás ösztönzésére<sup>26</sup> és a munkáltatói és munkavállalói adminisztrációs terhek csökkentésére. Ezt kompenzálta volna a vagyoni típusú ingatlan-adóztatás bevezetése és az áfa 5 százalékpontos emelése.

A szakszervezeti oldal – kisebb kiegészítő javaslatokkal – elfogadta az áfa-emelést, de „határozottan elutasította és tisztességtelennek tartotta a táppénz 10 százalékpontos csökkentését”. Szintén ellenezte a munkáltatói járulékok feltételek nélküli, általános csökkentését, s kifejezte igényét, hogy ugyanilyen mértékű munkavállalói járulékcsökkentésre is sor kerüljön. Ugyanakkor próbálta védeni a munkavállalók adómentes juttatásait, és határozottan ellenezte a kormányzati szándékok szerint a foglalkoztatást ösztönző adóátrendezést.<sup>27</sup> Egyébként a munkaadói oldal sem volt elégedett a kedvezményekkel.<sup>28</sup> A természetbeni juttatások adóztatása ellen a szakszervezetekkel szövetségben harcoltak a munkaadók is. Végeredményben a kormány szándékai ellenére nem sikerült kilépni a jövedelemtulajdonosok közötti szokásos elosztási alku keretei közül.

Az elmúlt 20 évben a legfelső sja-kulcsok szinte folyamatosan csökkentek, így, ha eltekintünk az adósávok infláció okozta „lejjebb csúszásától”, az adórendszer egyre inkább veszített progresszivitásából. Gyakorlatilag már a Bajnai-kormány bevezette az egykulcsos jövedelemadót, amikor 2011-re betervezte az alsó kulcs sávhatárának 15 millióra emelését. Feltehetően ezek a teljesítményösztönző változások a munkaadók kedvében jártak, noha az OÉT jegyzőkönyvekből alig olvasható ki támogató nyilatkozatuk. Feltűnőbb viszont a szakszervezetek ellenállása, amelyek mindig is a progresszív adózás hívei voltak.

A munkát terhelő járulékok csökkentése ugyan a munkavállalói oldal évtizedes követelése után valósult meg, paradox módon maguk a munkáltatók is bizonytalanok annak várható foglalkoztatásbővítő hatásában. Sőt az interjúk tanúsága szerint bizonyos mértékben osztják azokat a szakszervezeti véleményeket, amely szerint felelősséggel tartoznak az alapok (nyugdíj, tb, munkaerőpiac) működőképességéért. Az alku elosztáscentrikusságából következően a szakszervezetek lényegében profitnövelő jövedelemátcsoportosításként kezelik a járulékcsökkentést és a járulékok munkavállalókhöz történő átcsoportosítását (ami szinte folyamatos trend az elmúlt 20 évben), hiszen a munkavállalók nettó jövedelme ezáltal csökken, mert a helyi béralkuban nem képesek elérni, hogy a munkaadók kompenzálják az ilyen, évente 1-2 százalékos mértékű veszteséget.

A mélyülő gazdasági válsággal együtt tovább erodálódott a 2002-ben helyreállított OÉT presztízse, politikai jelentősége. Ez részben a tagszervezetek (elsősorban a szakszervezetek) egyre nyilvánvalóbb gyenge szerveztségének, mobilizáló képességének és politikai megosztottságának, másrészt a kormányzat által létrehozott konkurens fórumoknak (Gazdasági és Szociális

<sup>26</sup> Megszűnt a tételes egészségügyi hozzájárulás (teho), 5 százalékponttal csökkentek a munkaadói terhek a minimálbér kétszereséig, az sja alsó sávhatárát 5 millió forintra emelték, és csökkent a táppénz összege.

<sup>27</sup> : A munkavállalói oldal szerint „a 2010-es adóváltoztatások (...) alapvetően a munkáltatók érdekeit szolgálják.... (...) ellenzi a személyi jövedelemadó sávjainak és kulcsainak tervezett formában történő megváltoztatását, (...) a tervezetet az egykulcsos sja irányába történő elmozdulásként értékeli” (OÉT 2009).

<sup>28</sup> „Az oldal a szuperbruttósítást értelmetlennek tartja, (...) nem tartja elfogadhatónak a rehabilitációs hozzájárulás ösztönzésére történő emelést ...” (Uo.)

Tanács, Gazdasági Egyeztető Fórum) köszönhető. A válság során még inkább háttérbe szorultak a szakszervezeti követeléseiknek hagyományosan helyet adó fórumok, mert az üzleti körök érdekeit képviselő Reformszövetség vette át a kezdeményező szerepet (Neumann 2009). Ily módon a szakszervezetek a válság kezelése során fokozatosan szorultak ki a közpolitika formálására hivatott fórumokból, munkajogi mozgásterük és anyagi hátterük megnyirbálása, valamint az OÉT formális felszámolása, a második Orbán-kormány alatt már csak egy hosszú folyamat végpontjának tekinthető.

## ÖSSZEGZÉS ÉS AJÁNLÁS

A magyarországi bérmegállapítási rendszer alapvetően vállalati kollektív szerződéseken, továbbá azok hiányában, illetve azok mellett egyéni megállapodásokon alapul. Az államszocialista központi bérszabályozás lebontása után az adó- és járulékrendszer, valamint a minimálbér és a közszféra béreinek alakítása maradt meg olyan kormányzati eszközként, amely alapvetően képes befolyásolni a béreket, és azon keresztül közvetve a foglalkoztatást. Eltérő mértékben, de mindegyik alakításában szerepe volt az elmúlt 20 évben az országos tripartit tárgyalásoknak. Ezek azonban lényegében – a kormány által közvetített makrogazdasági-egyensúlyi feltételek között zajló – elosztási alkuk voltak, amelyben a foglalkoztatás marginális szerepet játszott. Meghatározó volt bennük a kormányzati szándék (az előterjesztő mindig a kormány, és a felek mindig a kormány számaira támaszkodva vitáznak), amelyhez képest a szociális partnerek egy-egy évben inkrementális eltéréseket alkudhattak ki. Hosszabb távon azonban lényegesebb változásokat is képesek voltak elérni, különösen, ha kezdeményezésüket a kormány is felkarolta. Ennek (is) köszönhető, hogy két évtized során a munkát terhelő adók és járulékok, valamint a legfelső adókulcs számottevően csökkentek. Ugyanakkor ezek teljesítménynövelő, foglalkoztatásbővítő hatásáról maguk a szociális partnerek is meglehetősen szkeptikusan vélekednek. Mindemellet az OÉT/ÉT/OMT több mint két évtizednyi működése során nem elsősorban a társadalmi békét fenntartó, konfliktusmegoldó szerepkörében bizonyult hasznosnak (ahogy ezt a kilencvenes évek elején hitték). A szereplők számára mindig is fontosabb volt az elosztási alku, ám az annak trendjeit meghatározó főbb változások (például a tőke- és munkajövedelmek adóztatása, a jóléti állam kiterjedése/reformja, a járulékteher megosztása stb.) alapvetően olyan politikai játszmákban dőltek el, amelyekre a szociális partnereknek nem volt döntő befolyásuk. Ugyanakkor fontos hozadéka volt az intézménynek, hogy a szociális partnerek munkavállalói és munkáltatói szempontokat képviselve, széles körű vállalati-munkahelyi tapasztalatok birtokában hozzájárult a szakpolitika-formálás minőségének javításához.<sup>29</sup>

Tanulságul kínálkozik még az, hogy ha sem a kormányzati oldal, sem a munkaadók, sem a munkavállalók számára nem egyértelmű, hogy a munkaerőpiac is piac, ahol a bérterhek vagy a minimálbérek növelése mind elméleti összefüggésekből levezethetően, mind empirikus adatokon jól becsülhetően csökkenti a foglalkoztatást, akkor a bérekkel kapcsolatos szakpolitikákat érintő álláspontjaikat más szempontok alapján alakítják ki. Ezek – mint a Pénzügyminisztérium bérinflációtól való félelme vagy a költségvetési bevételek növelésének állandó

<sup>29</sup> Ez az „input” talán kevésbé volt látványos a tripartit intézmény működése során, annál inkább érezhető a hiánya az OÉT érdemi működésének felszámolása után. Interjúalanyaink szerint a 2011. évi szja-változások negatív hatását kompenzáló utólagos kormányzati beavatkozásra („bérkommandó”) sem lett volna szükség, ha a kormányzat megfontolja a szociális partnerek OÉT ülésen elhangzott észrevételeit, amelyeket számos szakértő is osztott.

igénye, vagy a munkaadók és munkavállalók elosztási megfontolásai – különböző helyzetekben különböző intézkedésekhez vezettek. A megfogalmazott politikai szándékok ellenére azonban az átlagos és annál alacsonyabb bérek adó- és járulékkerhei a húsz év alatt Magyarországon nemzetközi összehasonlításban végig magasak maradtak. Ha a munkagazdászoknak nem sikerül minden résztvevőt meggyőzni, hogy a bérekkel kapcsolatos döntéseknek közvetlen hatásuk lehet a foglalkoztatási helyzetre, e téren a jövőben sem várhatunk automatikus javulást.

## HIVATKOZÁSOK

ANTAL LÁSZLÓ (1998): Az átmenet évtizede. Kormányok, programok, gazdasági folyamatok. Megjelent: *Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László* (szerk.): Magyarország évtizedkönyve, 1988–1998: a rendszerváltás. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest. 57–81. o.

ÁROK ANTAL–MAYER GYÖRGY (2002): *Az oktatáspolitikai ágazat helyzete, a szociális párbeszéd lehetőségei*. Tényfeltáró tanulmány Kézirat.

BENEDEK DÓRA–RIGÓ MARIANN–SCHARLE ÁGOTA–SZABÓ PÉTER (2006): Minimálbér-emelések Magyarországon 2001–2006. Közpénzügyi Füzetek, 16. január, ELTE TÁTK, Budapest.

CALMFORS, L.–DRIFFILL, J. (1988): *Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance*. Economic Policy, Vol. 3. No. 6. 13–61. o.

CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA (2009): *A magyarországi munkapiac 2008-ban*. Megjelent: *Fazekas Károly–Lovász Anna–Telegdy Álmos* (szerk.): Munkaerőpiaci tükrök, 2009. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 15–26. o.

FAJERTAG, G.–POCHET, P. (1997): Social Pacts in Europe. ETUI–OSE, Brüsszel.

GÁBOR R. ISTVÁN–KŐVÁRI GYÖRGY (1990): Beválthatók-e a bérreform ígéretei? Munkaerőpiaci mechanizmusok és a bérliberalizálás korlátai. Elméleti összefüggések és gyakorlati tanulságok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

GÁCS JÁNOS (2005): *Európai foglalkoztatási stratégia. Dilemmák, értékelés és jövő*. Megjelent: *Fazekas Károly–Koltay Jenő* (szerk.) Munkaerőpiaci tükrök, 2005. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 209–238. o.

HALPERN LÁSZLÓ–KOREN MIKLÓS–KÖRÖSI GÁBOR–VINCZE JÁNOS (2004): *A minimálbér költségvetési hatásai*. Közgazdasági Szemle, 51. évf. 4. sz. 325–345. o.

HASSEL, A. (2007): Wage setting, social pacts and the Euro. A new role for the state. Amsterdam University Press.

HÉTHY LAJOS (1998): *A megállapodásos bérpolitika Magyarországon*. Közgazdasági Szemle, 95. évf. 1. sz. 36–50. o.

KERTESI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS (2004): *A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei*. Közgazdasági Szemle, 51. évf. 4. sz. 293–324. o.

KISS SÁNDOR CSANÁD–SCHARLE ÁGOTA–SZABÓ BÁLINT–SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2008): *Adóreformok Európában*, Külgazdaság, 52. évf. 9–10. sz. 7–33. o.

KORNAI JÁNOS (1980): A hiány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

KŐHEGYI KÁLMÁN (1995): Több szerep keres egy szerzőt. A társadalmi-gazdasági megállapodás. Európa Fórum, október. 3–32. o.

- LAYARD, R.–NICKELL, S.–JACKMAN, R. (1991): *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market*, Oxford University Press.
- NEUMANN LÁSZLÓ (2009): *Országos szociális párbeszéd – diagnózis és terápia*. Kézirat, LIGA Szakszervezetek.
- NEUMANN LÁSZLÓ–TÓTH ANDRÁS (2008): *Miért maradt el a magyar szociális paktum megkötése 2006 nyarán?* Kézirat, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal.
- NICKELL, S. J. (2004): *Employment and taxes*. CEP Discussion Papers, No.0634. Centre for Economic Performance, LSE, London.
- OECD (2000): *OECD Economic Surveys: Hungary 2000*.
- OECD (2002): *OECD Economic Surveys: Hungary 2002*.
- OECD (2004): *OECD Economic Surveys: Hungary 2004*.
- OECD (2007): *OECD Economic Surveys: Hungary 2007*.
- OECD (2010): *Tax policy reform and economic growth*. OECD Tax Policy Studies, No. 20. OECD.
- OÉT (2003): *Tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2003. október 10-i üléséről*.
- OÉT (2004): *Tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2004. szeptember 13-i üléséről*.
- OÉT (2005a): *Tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2005. május 13-i üléséről*.
- OÉT (2005b): *Tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2005. november 25-i üléséről*.
- OÉT (2009): *Tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2009. június 5-i üléséről*.
- OHNSORGE-SZABÓ LÁSZLÓ–ROMHÁNYI BALÁZS (2007): *Hogy jutottunk ide? Magyar költségvetés, 2000–2006*. Pénzügyi Szemle, 52. évf. 2. sz. 239–285. o.
- SCHARLE ÁGOTA–BENCZÚR PÉTER–KÁTAY GÁBOR–VÁRADI BALÁZS (2010): *Hogyan növelhető az adórendszer hatékonysága*. Közpénzügyi Füzetek, 26. sz.
- SOMORJAI MIKLÓS (2003): *Taxisblokádnál a szakirodalom, a sajtó és a közvélemény-kutatások tükrében*. PTE BTK.
- STIGLITZ, J. E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK–Kerszöv, Budapest.
- TELEGDY ÁLMOS (2006): *A közalkalmazotti béremelések hatásai a köz- és magánszféra közötti bérkülönbségekre*. Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör 2006*. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 60–69. o.
- TÓTH ANDRÁS–NEUMANN LÁSZLÓ (2005): *Reducing undeclared work in construction sector, Hungary*. EIRO.
- TÓTH ANDRÁS–NEUMANN LÁSZLÓ (2006): *Three-year central agreement reached on minimum wage rises and pay policy guidelines*. EIRO.
- TÓTH GÁBOR (2008): *Kormányzati bérpolitika és az Országos Érdekegyeztető Tanács 1988–2005*. Kézirat, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest.



### 2.3. KISTÉRSÉGI FEJLESZTÉSEK\*

KABAI GERGELY – KELLER JUDIT – NÉMETH NÁNDOR

A fejezet fő célja, hogy röviden bemutassa, milyen foglalkoztatáspolitikai célokat követve működött a hazai fejlesztéspolitika, és hogyan befolyásolta a települések kistérségi szintű együttműködését. Bár a hazai és az európai uniós fejlesztéspolitika gyakorlatában elkülönül a terület-, illetve a vidékfejlesztés, itt nem teszünk közöttük éles különbséget, mivel a vidékfejlesztés új, komplex megközelítése már elsősorban az egyes területek versenyképességének növelésére, a helyi adottságok és erőforrások kihasználására koncentrál. A települési önkormányzatok közvetlen foglalkoztatásbővítést célzó kezdeményezéseit a 2. rész 4. fejezete tárgyalja.

#### A TERÜLETI FEJLESZTÉS ELMÉLETI HÁTTERE

A közgazdasági elméletek két esetben támasztják alá a külső beavatkozás szükségességét a helyi gazdaság fejlesztésébe (Barca 2009).

Az egyik eset az agglomerációké,<sup>1</sup> amelyek mindig állami és magánszereplők döntései által jönnek létre (beruházások, szabályozás, intézményalapítás, közszolgáltatások révén). Ezek a döntések mindig nagyon szűkös információkon alapulnak abban a tekintetben, hogy a döntéshozó nehezen tudja megítélni, hogy az agglomerációs folyamat növeli-e vagy csökkenti a gazdaság egészének a hatékonyságát (vagy létezik más agglomerációs kezdemény, amit inkább megérett fejleszteni). Emiatt tág tere nyílik annak, hogy a magánérdekek saját céljaiknak megfelelően eltérítsék az állami döntéseket – ezt a kockázatot pedig külső beavatkozással, transzparenciával, a külső ellenőrzés biztosításával és a helyi közösség minél szélesebb körű bevonásával lehet kezelni.

A másik eset, amikor az adott térségben a helyi elit nem érdekelt abban, hogy kiépítse és működtesse a helyi adottságoknak megfelelő gazdasági intézményeket, vagy kezdettől fogva hiányoztak azok a hatékony intézmények, amelyek a szükséges intézményi fejlesztéseket elvégezhetnék (útfüggőség). Erre a helyzetre megfelelő válasz lehet a külső beavatkozás, és pedig a közszolgáltatások és közjavak olyan, integrált együttesének formájában, ami képes beindítani az intézményi változásokat és növelni a helyi gazdasági szereplők termelékenységét.

Az utóbbi esetben a külső beavatkozás akkor tekinthető sikeresnek, ha olyan intézményi változásokat és új kereteket indukál, amelyek növelik a hazai, különösen a helyi szereplők fejlesztési kapacitásait autonóm együttműködések és fejlesztési koalíciók létrehozására; ezeken keresztül erőforrások minél

\* A tanulmány elkészítésében közreműködött Balás Gábor, Csíste András és Herczeg Bálint.

<sup>1</sup> Az agglomeráció a fogyasztók, munkavállalók és vállalkozások sűrűsödésének helye, ami a fejlődés-gazdaságtani kutatások szerint lehetőséget teremt a méretgazdaságosság kihasználására és pozitív externális hatások kialakulására, például amiatt, hogy több a lehetőség a specializációra. Ez utóbbi azonban kockázatot is jelent, mivel kiszolgáltatottabbá tesz a globalizáció előre nem jelezhető folyamainak, a külső kereslet gyors változásainak.

szélesebb körű mobilizálására, és saját fejlesztési prioritásaik hatékony érdekvédelmére a fejlesztéspolitikai döntéshozatal magasabb, állami szintjein (Bruszt–Vedres 2010).

A területfejlesztési politika a múlt század ötvenes éveitől Nyugat-Európában alapvetően mint válságkezelési politika alakult ki, és a termelési tényezők fejlesztésével igyekezett javítani az elmaradottabb régiók tőkevonzó képességét (Szigeti 2006). Szűkebb értelemben a területfejlesztés célja a területi egyenlőtlenségek csökkentése, tágabb értelemben viszont a kiegyensúlyozott területi fejlődés feltételeinek megteremtése.

Az elmúlt két évtizedben a nemzetközi szakirodalom és a transznacionális gazdaságfejlesztési szervezetek programjai<sup>2</sup> is a közpolitika és a fejlesztéspolitika integrált gyakorlatát, ezen belül pedig a szubszidiaritás és partnerség elvét szorgalmazzák. Ez a megközelítés egy közös stratégiai rendszerbe ágyazottan biztosít rugalmas teret a helyi állami és nem állami szereplők tetszése szerinti együttműködések megvalósítására. A stratégiaalkotás és az intézményi keretek felállítása kormányzati feladat, amelyben ugyanakkor részvételi lehetőséget kell biztosítani a helyi intézmények képviselőinek és a nem állami szereplőknek. A keretfeltételek az együttműködések jellegét is befolyásolhatják: azok a felülről jövő kezdeményezések például, amelyek hierarchikus (klientalista) alapon szerveződő hálózatokra épülnek, nem képesek biztosítani a társadalmi tőke felhalmozódását (Paraskevopoulos 2001). Az átláthatósághoz és elszámoltathatósághoz egyaránt szükség van külső ellenőrzésre – vajon a szereplők a szabályok szerint játszanak-e – és a helyi szereplők együttműködési szövetségeire (Bruszt–Vedres 2010).

A nyugat-európai és az észak-amerikai gyakorlatban az utóbbi néhány évtizedben a központi állam által tervezett és kivitelezett nagyberuházások helyett a helyi intézmények, valamint azok a helyi fejlesztések kaptak egyre nagyobb szerepet, amelyek a helyi erőforrásokat felhasználva és azokhoz igazodva a helyi szereplők egymás közötti együttműködésével készültek el. A hatalomelosztásnak e vertikális (decentralizáció, devolúció államigazgatási szintek között) és horizontális (állami, különféle nem állami szereplők között) dimenziója külön hangsúlyt kapott az EU úgynevezett többszintű kormányzási modelljében (*multi-level governance*).<sup>3</sup>

A területi alapú (*place-based*) megközelítés az uniós kohéziós politika területi alapegységének a helyi szintet tekinti. A helyi szintet funkcionális alapon határozza meg, azaz határait nem a közigazgatás vagy a politika határozza meg, és időben változhatnak is, épp ezért rugalmasan kezelendők (Barca 2009, Czene–Ritz 2010). A megközelítés lényege, hogy a fejlesztéspolitikai beavatkozásokat a helyi adottságokhoz kell illeszteni, építve a helyi tudásra, a helyi szereplők autonóm együttműködésére, és figyelembe véve a helyi preferenciákat. A helyi szinten kikísérletezett intézményi megoldások nyomán kövételére a Barca-jelentés és az EU Régiók Bizottsága (2009) által készített fehér könyv egyfajta területi teljesítményindikátorok kifejtését javasolja, amelyek közvetve mérhetővé tennék az EU kohéziós eszközeinek beavatkozási hatékonyságát is.

A bevált nemzetközi gyakorlat az, hogy a helyi gazdaságfejlesztés szereplői a helyi önkormányzatok, helyi nem állami szereplők és egy térségfejlesztési célra létrehozott ügynökség (Mountford 2009). Ez utóbbi – a térség

2 Például a Világbank Local Economic Development (LED) és Developing Enterprises Locally Through Alliance and Action (DELTA) programja, az ENSZ Habitat-programja, valamint az OECD Local Economic and Employment Development (LEED) programja.

3 Ez részvételi és döntéshozatali jogosultságokat biztosít a helyi állami és nem állami szereplőknek a köz- és fejlesztéspolitika cél- és eszközrendszerének meghatározásában.

fejlesztési stratégiájának elkészítésén túl – koordinációs szerepet tölt be a helyi szereplők együttműködésének elősegítésében és a fejlesztések előkészítésében és megvalósításában. Ilyen ügynökség nem csak az önkormányzat lehet, azonban bármely típusú szervezet tölti be a koordinátori szerepet, a helyi fejlesztéspolitikai tevékenységeket élesen megkülönböztetik a közszolgáltatásokat biztosító önkormányzati feladatellátástól (uo.). Míg a fejlesztési tevékenységek piacorientált, hosszú távú és térségi szintű helyi beavatkozások, amelyek kidolgozásába és végrehajtásába az érintettek széles körét is bevonják, addig az önkormányzatok közszolgáltatási funkciói közigazgatási szintek, illetve a különféle jogalapokon járó szolgáltatásbiztosítás logikája szerint működnek.

## A TERÜLETI FEJLETTSÉG EGYENLŐTLENSÉGEI MAGYARORSZÁGON

A bő két évtizeddel ezelőtt lezajlott politikai és gazdasági átalakulás gyökeresen megváltoztatta az ország fejlettségi térszerkezetét. Míg települési, térségi léptékben a hetvenes-nyolcvanas években a lakossági infrastruktúra színvonala és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés mértéke volt a fő differenciáló elem, azóta máig hatóan a foglalkoztatottság, illetve a jövedelmi helyzet vette át ezt a szerepet. A mai gazdasági térszerkezetben területileg értelmezhető depresszió leginkább foglalkoztatási válságot jelent, amit általános elszegényedés kísér (Enyedi 1996, Nemes Nagy 2001, Meusburger 2001, Jakobi 2002, Németh 2009).

Az 1970-es évek végére megtorpant a hazai gazdasági fejlődés, az életszínvonal emelkedése. A nehézipar válságba került, ami az ipari térségek hosszú távú, egyre gyorsuló depressziójához vezetett. A politikai enyhülés és gazdasági átalakulás jeleként 1982-ben új magánvállalati formák jöhettek létre. Nagyon erős térségi-települési koncentráció jellemezte ezen új vállalkozási formák térbeli elhelyezkedését: egyértelműen a fővároshoz és a nagyvárosokhoz, illetve speciális (például turisztikai) térségekhez kötődtek (Enyedi 1996, Nemes Nagy 1998). Bár az 1980-as évek gazdasági folyamatait piaci elemek is jellemezték, de a városok s rajtuk keresztül a nagyobb térségek fejlődését elsősorban a központi döntések határozták meg. Ezek általában nem voltak tekintettel a települések adottságaira, az odatelepített funkciók nem szerves településfejlődés eredményeiként alakultak ki. Ily módon egész térségek, megyék gazdasága – túlnyomórészt ipara – állt gyenge, ideiglenes alapokon, ami a térszerkezet 1990-es évekbeli átalakulásának egyik fő mozgatórugója volt (VÁTI 2002).

A piacgazdaság kiépülése az 1990-es években új térszerkezetet hozott létre. Három meghatározó regionális és települési elmozdulást regisztrálhatunk, amelyek nyomán jelentős területi egyenlőtlenség alakult ki: egyfelől Budapest kiugró dinamikájú fejlődése, másfelől a nagyobb települések nagyobb gazdaságvonzó képessége és végül a nyugati országrész gazdasági felértékelődése a dél-dunántúli és a keleti, északkeleti régiókkal szemben (Nemes Nagy 1998, Rechnitzer 1996). A lényegi térszerkezeti változások az 1990-es évek közepére lejátszódtak, a területi egyenlőtlenségek azóta viszonylag magas szinten stabilizálódtak. Az 1990-es évek elején kialakult válságtérségek túlnyomórészt ma is a legelmaradottabb területegységek közé tartoznak.

## A MAGYAR TERÜLETFEJLESZTÉSI POLITIKA ALAKULÁSA AZ ELMÚLT KÉT ÉVTIZEDBEN

A válságtérségek kialakulásával és a tömeges munkanélküliség megjelenésével Magyarországon egészen a közelmúltig a területfejlesztés szűkebb értelmezése volt jellemző: a beavatkozások a munkanélküliség csökkentését, az elmaradottabbnak tartott (kis)térségek foglalkoztatási helyzetének javítását célozták a jövedelmi helyzet és életszínvonal térségek közötti kiegyenlítésének szándéka mellett.

A rendszerváltástól 1996-ig nem létezett önálló területfejlesztési intézményrendszer, az ilyen irányú feladatokat egyedi kormánydöntések útján kezelte a kormány (VÁTI 2002). Ekkoriban az öt legnehezebb helyzetben lévő keleti és északi megyét válságtérséggé nyilvánították, és elsősorban állami beruházásokkal létrehozott vagy támogatott szolgáltatási szektorbeli foglalkoztató helyek segítségével igyekeztek orvosolni a problémákat (uo.).

Az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény létrehozta a területfejlesztés intézményrendszerét – megalkotta többek között a kistérség fogalmát –, és rendelkezett a területfejlesztést segítő pénzügyi eszközökről. Az 1998-ban elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptió (OTK) jövőképe – a megnövekedett területi egyenlőtlenségekre reagálva – jelentős térszerkezet-változtatási igényeket tartalmaz, amelyek közül több is nagymértékben befolyásolta a forráselosztást, a különféle kormányzati és szakpolitikai várakozásokat, és úgy látjuk, hogy végső soron a területfejlesztési politika napjainkban érzékelhető hangsúlyváltását is. A koncepcióban egy olyan ország térszerkezeti képe jelenik meg, ahol „mérséklődnek a területi egyenlőtlenségek, a hátrányos helyzetű, társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott, jelentős munkanélküliséggel sújtott térségek köre csökken” (OTK 2008, 1. o.). A dokumentum szerint a munkahelyteremtés az egyik kiemelt területfejlesztési cél. Az OTK elfogadását követő években azonban a kutatói és tervezői körök számára is egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a területfejlesztési s egyúttal foglalkoztatáspolitikai célokat is szolgáló forrásmennyiség elégtelen ahhoz, hogy érzékelhető térszerkezeti hatásokat váltson ki. Az erre fordítható források mennyisége ugyanis jelentősen elmaradt a piaci beruházások mennyiségétől (Nemes Nagy és szerzőtársai 2000, Németh 2009).

A magyar területpolitika alapvetően központosított döntéshozatali mechanizmusok szerint működött – amíg lehetett önálló területfejlesztési politikáról beszélni, és nem olvadt be 2004-től fokozatosan az EU-források elosztására koncentráló fejlesztéspolitikába. A területfejlesztés nyugat-európai mintáinak köszönhetően azonban némi decentralizáció mindig is jelen volt a forráselosztásban. Az elmúlt húsz évben elhúzódó területi-gazdasági problémák pedig egyre inkább előtérbe helyezik a belső erőforrásokra alapozott helyi gazdaságfejlesztési gyakorlat meggyökeresedését. Már az első területfejlesztési koncepcióban vannak erre utaló jelek, így például a kistérségi együttműködések fontosságának vagy a különböző adottságú térségek „eltérő, sajátos” fejlődési pályáinak kiemelése (OTK 1998). A 2005-ben megújított második OTK már igen határozottan képviseli ezeket az elveket, és korántsem hangsúlyozza a területi kiegyenlítés szándékát. Az új koncepcióban már megjelennek a regionális, megyei, kistérségi és egyéb területi

szintek fejlesztéspolitikái, a vidékfejlesztés, valamint a város- és falufejlesztés is (OTK 2005). Az utóbbi években elsősorban a vidékfejlesztésben (illetve az ahhoz kapcsolódó programokban, mint például a mezőgazdasági közmunka) jelentek meg a belső erőforrásokra alapozott fejlesztési törekvések (vö. Nemes 2005, Németh 2011).

Magyarország 2004. évi európai uniós csatlakozását követően a teljes hazai fejlesztéspolitika új alapokra került, a fejlesztési forrásokban jelentősen megnőtt az uniós pénzalapok aránya. Eddig három nagy uniós fejlesztési program zajlott Magyarországon 2004–2006 között a Nemzeti Fejlesztési Terv, 2007-től az Új Magyarország Fejlesztési Terv, majd 2010 őszétől kezdve az Új Széchenyi Terv keretében. A területi szempontok mindhárom programban erőteljesen érvényesültek, és kiemelt szerepet kaptak a foglalkoztatáspolitikai célok is.

## TERÜLETFEJLESZTÉSI FORRÁSOK

A következőkben azokat a területfejlesztési forrásokat tekintjük át, amelyek közvetlenül vagy közvetetten, de kiemelt foglalkoztatáspolitikai célokat is szolgáltak. Ezek azok a pénzalapok, amelyek a kistérségek, települések számára is rendelkezésre álltak 1991 és 2008 között.

Az 1990-es évek elején a területfejlesztési feladatokat a Területfejlesztési Alap<sup>4</sup> (Tefa) keretében finanszírozták (lásd 1. táblázat). Az 1996. évi területfejlesztési törvény által meghatározott pénzügyi eszközök körét a költségvetési törvényben nevesített előirányzatok és decentralizált támogatások alkották. A legnagyobb, közvetlen munkaerő-piaci támogatásokat nyújtó alap a területfejlesztési célelőirányzat (tfc) volt. Elosztásánál fontos döntési szempont volt a lokális munkaerő-piaci helyzet, amit jól mutat, hogy ez a forrás a társadalmi és gazdasági szempontból hátrányokkal küszködő települések és az elmaradottnak minősített térségek települései mellett az olyan foglalkoztatási körzetekhez tartozó települések számára volt elérhető, ahol a munkanélküliségi ráta meghaladta az országos átlag másfélszeresét. A tfc és trfc forrásain<sup>5</sup> kívül közvetlen munkahely-teremtési és -megőrzési feladatokat csak három, mindössze 2003-ban létező kisebb alap, a térség- és településfelzárkóztató célelőirányzat (ttfc), a Kistérségi Támogatási Alap (kita) és a vállalkozási övezetek támogatási célelőirányzata (vöc) látott el (NFGM 2009).

A területfejlesztési forráskihelyezések nagysága 2003-ig lassan emelkedő trendet mutat, majd erőteljes forrásszűkülés következik. Az 1990-es évek első felében a Területfejlesztési Alap évente a GDP 1,5 ezreléke, az ezt követő tizenöt évben a tfc és a teki együtt is csak 1 ezreléke felett rendelkezett. Összehasonlító áron számolva a 2007–2008. évi támogatási keretösszeg az 1996. évit meg sem közelítette (NFGM 2009). Ezen belül az infrastrukturális támogatások messze meghaladták a munkahelyteremtésre fordított támogatások összegét (VÁTI OTO 2000, NFGM 2009). Az 1996 és 2008 között megítélt összes támogatás 77 százaléka önkormányzatokhoz, illetve önkormányzati társulásokhoz került; ily módon az önkormányzati, illetve kistérségi szférát jelölve ki a területfejlesztés legfontosabb helyi szereplőiként. A vállalkozások részesedése 19 százalék, míg a nonprofit szektoré a maradék 4 százalék volt. A munkahely-teremtési és -megőrzési támogatások zömmel a vállalkozásokhoz kerültek (NFGM 2009). Ki kell emelnünk, hogy az itt bemutatott források

4 1986 és 1991 között Területfejlesztési és Szervezési Alapból, 1991 és 1992 között közvetlenül a központi költségvetésből finanszírozott területfejlesztési és munkahelyteremtést szolgáló támogatások.

5 A területfejlesztési célelőirányzat (tfc) 2004-ben átalakult terület- és régiófejlesztési célelőirányzattá (trfc), mert a regionális fejlesztési tanácsok vették át a döntéshozatali jogot a megyéktől, egyébként a pénz-eszköz továbbra is a kedvezményezett térségek fejlesztését szolgálta.

elosztásában hangsúlyosan megjelent a helyi vagy regionális szint is. A központiilag finanszírozott támogatások 95 százalékának elosztási módjáról helyben (megyei, majd később regionális szinten) döntöttek (NFGM 2009).

1. táblázat: Területfejlesztési célú alapok és támogatási előirányzatok döntési szintenként, 1991–2010

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010					
Központi	tefa					tfc								trfc											
													ttfc												
Regionális											tfc	trfc													
																teut	tehu		teki				céde		leki
Megyei	tefa					tfc																			
						teki								ttfc											
											céde														
																leki									

Megjegyzés: Dőlt betűvel jelöltük azokat az előirányzatokat, amelyek közvetlen munkahely-teremtési támogatásokat is tartalmaztak.

Rövidítések: céde = helyi önkormányzatok fejlesztési támogatása, kita = Kistérségi Támogatási Alap, leki = leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának támogatás, tefa = Területfejlesztési Alap, tehu = települési hulladék-közszolgáltatás fejlesztésének támogatása, teki = területi kiegyenlítést szolgáló támogatás, tfc = területfejlesztési célú előirányzat, trfc = terület- és régiófejlesztési célú előirányzat, ttfc = térség- és településfelzárkóztatási célú előirányzat, teut = települési önkormányzati szilárd burkolatú belterületi közutak burkolatfelújításának támogatása, vöc = vállalászási övezetek célú előirányzata.

Forrás: VÁTI OTO (2000), NFGM (2009 16. o.).

A területfejlesztési támogatások esetében nem készültek becslések a munkaerő-piaci hatásokról. A gazdaságfejlesztési támogatások (amelyek majdnem teljes egészében a területfejlesztési, majd a terület- és régiófejlesztési célú előirányzathoz köthetők) esetében az adminisztratív kimutatások szerint 1996 és 2008 között országszerte mintegy 36 ezer új munkahely létesült, és 65 ezer munkahelyet sikerült megtartani (NFGM 2009). Hahn (2004) szerint azonban a decentralizált előirányzatok összes forráskihelyezését nézve az 1990-es években lényegében semmiféle kapcsolat nem mutatkozott a támogatások kistérségek közötti megoszlása és a főbb társadalmi-gazdasági jelzőszámok között, ami lényegében a támogatások véletlenszerű, minden szűkebb – vagyis nem nagytérségi – területi céltől független allokációját jelenti. Ilyen rendszer mellett igen korlátozottan érvényesülhetett a támogatások kiegyenlítő hatása.

Közvetett munkaerő-piaci hatásokat válthattak ki a közútfejlesztések. Az 1990-es évek közepén végzett vizsgálatok szerint a magas munkanélküliségtől sújtott települések kétharmadát relatíve jó állapotban lévő városi munkaerőpiacok veszik körül. Ezekben az esetekben a város megközelíthetőségének javítása segítheti a munkanélküliség csökkentését, és a helyi munkaerőpiacokon mérsékelheti a falvak közötti foglalkoztatottsági különbségeket (Köllő 1997). Ennek megfelelően a decentralizált előirányzatok egyik legfontosabb célterületét a közútfejlesztések adták (NFGM 2009).

A területfejlesztési források mellett a közvetlenül foglalkoztatási célokat szolgáló Munkaerő-piaci Alap (MpA) céljai között is szerepelt a területi egyenlőtlenségek csökkentése. Az MpA foglalkoztatási alaprésze a területfejlesztési cél előirányzatnál négyszer-öttször nagyobb forrásokkal rendelkezett: az 1990-es években a GDP közel 0,5 százalékát, a 2000-es években 0,4 százalékát osztotta el. Az MpA forrásainak megyék közötti felosztásakor a döntéshozók figyelembe vették a megyék munkaerő-piaci helyzetét is. A foglalkoztatási alaprészt egy központi és egy decentralizált alaprészsre bontották. A központi alaprészből országos vagy több megyére kiterjedő programokat finanszíroztak, míg a decentralizált alaprészt a munkapiaci helyzettel arányosan osztották fel a megyék között. 1999-től a foglalkoztatási szempontból leginkább hátrányos helyzetű megyék decentralizált alapjait további, úgynevezett területi kiegyenlítésre szánt kerettel emelték meg. Fazekas–Németh (2009) szerint ugyanakkor az elosztás módszere túl bonyolult volt ahhoz, hogy a döntéshozók érvényesíteni tudják a területi különbségek csökkentésére vonatkozó prioritásokat. A megyei munkaügyi tanácsok feladata volt, hogy döntsenek az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök alkalmazásáról, az azokat finanszírozó megyei decentralizált foglalkoztatási alap rész felhasználásáról. A 2000-es évek közepéig nem születtek olyan elemzések, amelyek értékelték volna az MpA-források területi megoszlását (uo.). Ennek alapján feltételezhetjük, hogy a kistérségi fejlesztésekkel sem került összhangba az alap felhasználása, és a területi kiegyenlítést sem szolgálhatta.

Az EU-csatlakozást követően az uniós források részben átvették a tisztán hazai költségvetési támogatások szerepét is. Az európai uniós forrásokból indított programok közül a LEADER program emelhető ki, amely 2001-óta működik különböző formákban (Füzér és szerzőtársai 2005, LEADER 2011). A program a helyi szereplők által kidolgozott integrált vidékfejlesztési koncepciókat támogat, ezen belül a kísérleti jellegű integrált fejlesztési stratégiák kialakítását, a vidéki térségek közötti együttműködések fejlesztését és a helyi szereplők közötti kapcsolatrendszer fejlesztését. Bár céljait tekintve megfelelt a nyugat-európai jó gyakorlatoknak, a LEADER nem ért el jelentős eredményeket. A több hullámban indított program megvalósítását ugyanazok a hiányosságok jellemezték: a központi adminisztráció lassúsága, a túlszabályozás és a szerződések, majd a kifizetések elhúzódása (lásd Fazekas–Nemes 2005).

Végül, a leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatására 2007 végén indított programot érdemes kiemelni, amely állami szinten, de már európai uniós finanszírozásból vállalta (egyéb célkitűzései mellett) az elmaradott térségekben tapasztalható magas munkanélküliség mérséklését, foglalkoztatáspolitikai célok megvalósítását. A program a 33 leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérség elkülönített fejlesztését célozta, annak érdekében, hogy a helyben

lévő termelési kapacitások bővítése révén közvetlenül lehessen növelni a foglalkoztatottak számát, ezzel javítva az érintett térségekben élők életkörülményeit (NFÜ 2007). A – KSH gazdasági és társadalmi mutatói alapján kiválasztott – rendkívül rossz helyzetű területeken mintegy 1 millió ember, az ország lakosságának 10 százaléka él. Az Új Magyarország Felzárkóztatási Program (ÚMFP) keretei között mintegy 135 milliárd forintot különítettek el 2007-ben, amely közvetlenül e hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatását (benne 25 milliárd forint közvetlenül a foglalkoztatás növelését) szolgálta. Ezenfelül más pályázati alapok elérését is megkönnyítette a kialakított rendszer (NFÜ 2011). Czike (2011) szerint a program első szakasza sokkal inkább kudarc volt, mint siker. A helyi igényekre választ adó megoldásokat nem sikerült közvetíteni, miközben a programot nagy várakozás kísérte a kistérségek részéről. Az európai uniós fejlesztéspolitika a gyakorlatban nem igazán tudott mit kezdeni a kistérségi területi szemlélettel; és ehhez egy túlbürokratizált pályázattal rendszer is társult. Szintén problémát jelentett, hogy az egész LHH program első szakaszának helyi szintjét birtokba vette a politika. Mindezekon túl, mégis siker volt a program annyiban, hogy 2009 decembere és 2010 novembere között az leghátrányosabb helyzetű kistérségek átlagos uniós támogatása az országos átlag 71 százalékaról 85 százalékára nőtt. A foglalkoztatás növekedése, foglalkoztatáspolitikai célok és hátrányos helyzetű rétegek elérése viszont alig valósult meg.

## A TERÜLETFEJLESZTÉS HATÁSA A KISTÉRSÉGI EGYÜTTMŰKÖDÉSRE

Magyarországon a helyi fejlesztések szinte kizárólagos aktorai a települési önkormányzatok és ezek társulásai; a fejlesztési ügynökségek hálózata nem tölt be kezdeményező szerepet (Czene–Ritz 2010). Mint látni fogjuk, ez nem a hatékony működési formák fokozatos térnyerésének tudható be, hanem sokkal inkább a helyi civil társadalom gyengeségének, illetve a területfejlesztési politika fokozatosan erősödő centralizációs törekvéseinek.

A több évtizedes központosított kormányzás után elemi igény mutatkozott a helyi öngazgatás minél szélesebb körű visszaállítása iránt, akár a hatékonyság rovására is. Az 1990-es önkormányzati reform 3070 önálló települési önkormányzatot hozott létre, amelyekhez – Budapestet nem számolva – átlagosan 2700 lakos tartozik, míg az erős önkormányzati szintet működtető norvég vagy svéd rendszerben 10–30 ezer lakos. A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre széles, adóztatásra viszont az elmúlt két évtizedben egyre korlátozottabb lehetőségük nyílt. A központi költségvetésből két fő csatornán keresztül kapnak forrásokat: az egyre csökkenő súlyú átengedett személyi jövedelemadóból (1990-ben még 100 százalék, 2007-ben 8 százalék), illetve kötött és szabad felhasználású normatív támogatásokból.

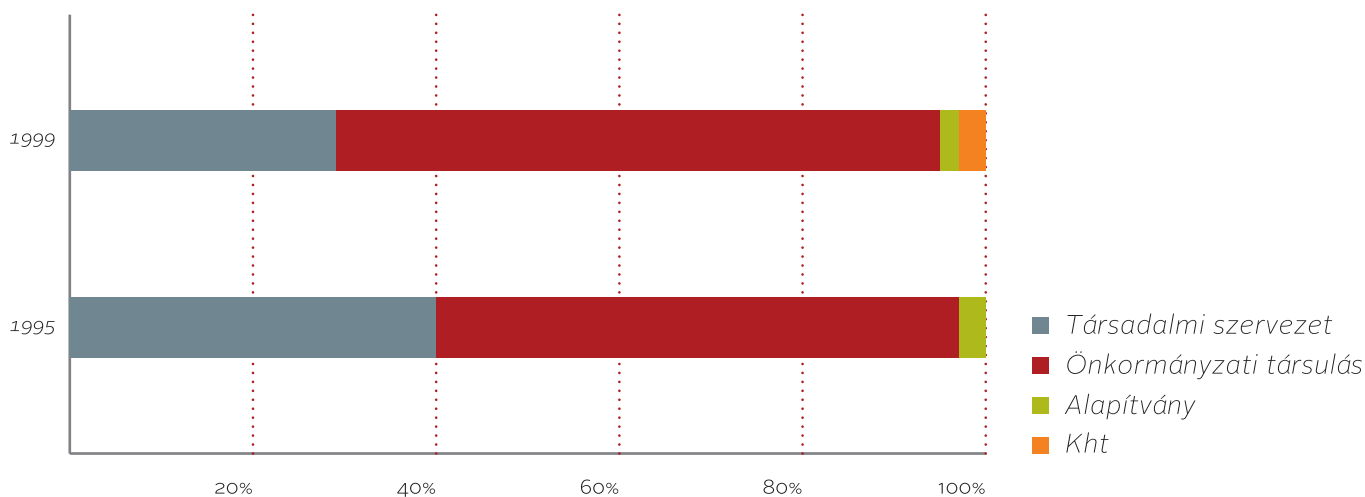
Bár a közgazdasági racionalitás kezdettől fogva összefogásra, különféle társulási formák megalakítására ösztönözte a helyi szereplőket és településeket, helyi szintű és települések közötti (kistérségi) együttműködések jellemzően külső ösztönzők hatására létrejövő kezdeményezések nyomán alakultak ki.<sup>6</sup> A kistérségi együttműködések létrejöttét kezdetektől két cél mozgatta: a helyi önkormányzati feladatellátás könnyítése, illetve helyi fejlesztések megvalósítása. Ennek megfelelően a kistérségi társulások intézményi arculatát az

6 Bár 1994-ben Ehrlich és szerzőtársai (1994) szerint „a települési önkormányzatok társulási és szövetségi rendszerének elterjedése, az integrálódási és összeolvadási tendenciák lassú újraindulása” bizonyosnak látszott, a kétezres évek közepéig – az elinduló partnerségek mellett – a településrészek kiválása és önállósodása is folytatódott.



önkormányzati rendszert igazgató közigazgatási, valamint fejlesztéspolitikai intézményrendszer és ezek változásai alakították. Ebben természetesen az EU is aktív szerepet játszott azáltal, hogy saját fejlesztéspolitikai intézményrendszerén keresztül – a PHARE, SAPARD és Strukturális Alapok stb. programjaiban testet öltve – befolyásolta, illetve meghatározta, hogy a központi, illetve helyi állami és civil szereplők közül kik vehetnek részt a tervezési folyamatban, és mi számít fontosnak (Bruszt 2007).

1. ábra: A kistérségfejlesztő szervezetek százalékos megoszlása 1995-ben és 1999-ben



Megjegyzés: a szervezetek száma 1995-ben 134, 1999-ben 184.

Forrás: G. Fekete–Bodolai (1995) és G. Fekete (2001) alapján saját szerkesztés.

A helyi erőforrásokat mozgósító és széles társadalmi bázisra épülő integrált fejlesztési rendszerek létrejöttét a hazai fejlesztéspolitikai intézményrendszer explicit módon csak a kilencvenes évek első felében támogatta. Ekkor a központi állam új potenciális partnerét látta a kistérségi szerveződésekben, és saját kapacitás- és képességhiányából is adódóan támogatta a belső kríziskezelő fejlesztési stratégiák létrehozását térségi együttműködések formájában. A Területfejlesztési Alap, az Országos Foglalkoztatási Alap és a területfejlesztési célelőirányzat a központi állam által felülről indított, széles helyi társadalmi bázisra építő együttműködést ösztönző fejlesztési forrást biztosított a helyi gazdaság fejlesztéséhez és kríziskezeléshez. Ezekhez csatlakozott az ÖAR (*Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation*) és a PHARE kísérleti programja, amelyek munkahelyteremtést, illetve ezzel kapcsolatos infrastruktúrafejlesztést, valamint ezekre vonatkozó széles társadalmi részvétellel előkészített kistérségi fejlesztési tervek készítését támogatták.<sup>7</sup> E programok hatására a helyi és térségi társulások iránti nyitottság és együttműködési szándék is megerősödött. 1995-ben már 134 kistérségi (településközi) társulás működött, amelyek 40 százalékát a többféle helyi szereplőt integráló úgynevezett településszövetségek, míg 57 százalékát önkormányzatok közti kistérségi fejlesztési társulások alkották (1. ábra).

<sup>7</sup> Hasonló szempontrendszerrel nyújtott támogatást ebben az időszakban a Soros Alapítvány, a British Know-How Fund, illetve a USAID is.

A kilencvenes évek elején létrejött kistérségi fejlesztési szövetségek inkubátorszerű támogatása jelentős részben az Országos Foglalkoztatási Alap (OFA) nevéhez fűződik. Az OFA programjainak nagy része a komplex gazdaságfejlesztés eszközeivel és decentralizált mechanizmusokon keresztül igyekezett elősegíteni a foglalkoztatás javítását. Így közösség- és együttműködést építő programokat is hirdetett, amelyekre példaként szolgál az 1992–1997 között futó komplex kistérségi fejlesztési program, illetve az ennek implementációját koordináló kistérségi menedzserek alkalmazását támogató keretprogram (Keller 2010). Hasonló céllal indultak a foglalkoztatási menedzser alkalmazását támogató (1993–1996), valamint a helyi vállalkozás- és gazdaságfejlesztést (1998–2000) komplex módon megközelítő programok.

Összességében, a kilencvenes évek a gazdasági szerkezetváltás okozta társadalmi és foglalkoztatási problémák enyhítésére szolgáló helyi és térségi intézményi kísérletezések időszaka volt. A kísérleteket az integrált fejlesztéspolitikai megoldásokra való nyitottság jellemezte, amelyekben a foglalkoztatás és térségfejlesztés célrendszere, a belső helyi erőforrásokra támaszkodó törekvések, valamint a helyi együttműködések változatos kistérségi szervezeti és intézményi megoldásai együtt jelentek meg. Ugyan a gyenge civil társadalom miatt a civilek és önkormányzatok közötti hatalommegosztás ekkor sem volt kiegyenlített, az önkormányzatok dominanciája kevésbé volt érzékelhető, mivel a szabályozás egyenlően kezelt minden helyi szereplőt (Keller 2011).

Az évtized második felében a központi állam kezdeményezte a sporadikus kistérségi együttműködések intézményesítését és egységesebbé tételét. Az 1996. évi területfejlesztési, valamint az 1997. évi önkormányzati társulási törvény az önkormányzati társulások standard együttműködési formáját hozták létre párhuzamosan az addigi sporadikus és *ad hoc* együttműködésekkel. Ezzel a központi állam saját maga számára átláthatóbb, számon kérhetőbb intézményrendszert vezetett be. A fejlesztési célok meghatározásában azonban csak önkormányzatok vehettek részt a megyei területfejlesztési tanácsba delegált képviselőjükön keresztül. Mivel a decentralizált pénzügyi források (teki, céde, tfc) is kizárólag önkormányzati társulások számára álltak rendelkezésre, a széles társadalmi bázisú fejlesztési szövetségek háttérbe szorultak, és a helyi civil szereplők marginalizálódtak. A civil és önkormányzati szereplők korábbi viszonylagos egymásra utaltsága megszűnt azáltal, hogy az utóbbiak privilégiumokban részesültek a forrásszerzés és érdekképviselet terén, míg a civilek nem kaptak azonos felhatalmazást a kistérségi fejlesztéspolitikában való részvételre. Ezzel a korábbi, többé-kevésbé egyenlő alkupozíció a két szektor között felborult (Keller 2011).

Az 1. ábra azt a folyamatot illusztrálja, hogy mindössze négy év alatt a civil, több helyi szereplőt integráló fejlesztési szövetségek, egyesületek aránya jelentős mértékben csökkent a tisztán önkormányzati társulásokkal szemben. Az 1996-ban megalakuló szervezetek között már csak 8 százalékban találunk társadalmi szervezetet vagy közhasznú társaságot (G. Fekete 2001).

Az évtized végén azonban az Európai Bizottság nyomására is recentralizációs folyamat indult el, amely a központi állam megerősítését jelentette a források elosztásának felügyeletében és implementációjában a helyi állami és civil szereplőkkel szemben. A kilencvenes évek végén ugyanis a Bizottság megváltoztatta

a csatlakozási követelményrendszer hangsúlyait, és a fejlesztéspolitikában addig nyomatékos politikai elszámoltathatóság (területi devolúció, decentralizáció, alsóbb szintű állami, illetve civil szereplők integrációja) helyett a technikai elszámoltathatóság (biztos pénzügyi transzfer) szempontjainak érvényesülését sürgette (vö. Bruszt 2007, 2008). Az ezredfordulón a PHARE-programok többnyire már a központi állam kapacitásépítését célozták meg. Ez pedig tovább gyengítette a hivatalban lévő központi állami szereplőknek amúgy is gyenge késztetését, hogy az uniós elveket – partnerség, devolúció – adaptálják a fejlesztési források felhasználása során (Keller 2011). Ennek eredményeként hierarchikus kormányzási módok szilárdultak meg a hazai területfejlesztésben és fejlesztéspolitikában, az integrált és heterarchiára<sup>8</sup> épülő együttműködési rendszerek helyett.

A recentralizáció egyik elemeként növelték a központi állami hivatali, minisztériumi képviselők számát a regionális fejlesztési tanácsokban, illetve a megyei területfejlesztési tanácsokban. A folyamat egy másik elemeként az egyes helyi szereplőknek nyújtott privilégiumok tovább gyengítették a helyi szereplők viszonylagos kölcsönösségén alapuló szövetségeket a kistérségeken belül. Ilyen privilégium volt az önkormányzatok kizárólagos képviseleti joga a megyei területfejlesztési tanácsokban, illetve 2004 után a többcélú kistérségi társulások normatív támogatása a helyi civil szervezetek *ad hoc*, pályázati alapú forrásszerzési lehetőségeivel szemben (uo.).<sup>9</sup>

Közvetlenül az EU-csatlakozás előtt – az európai normákra hivatkozva – a központi állam e többcélú társulások létrehozatalában látta biztosítottnak a felülről kaotikusnak tűnő, egymást sokszor többszörösen átfedő, különböző típusú (önkormányzati társulás, civil fejlesztési szövetségek, kistérségi fejlesztési tanács) szervezetek átláthatóságát és elszámoltathatóságát az EU-s és hazai fejlesztési források kezelésében. A többcélú társulások számára biztosított kistérségi fejlesztési normatíva feleslegessé tette a korábbi önkormányzati együttműködések, és standardizálta az intézményi struktúrát, valamint a forrásmobilizációt. Sok kistérségben a normatív támogatásra hivatkozva a helyi szereplők feloszlatták aktuális fejlesztési szövetségeiket, és a többcélú társulást hagyták meg kizárólagos fejlesztési szervezetnek. Ezzel általában a civil szereplők teljesen vagy részlegesen kiszorultak a döntéshozatali és tervezési folyamatból (uo.).

A többcélú kistérségi társulások intézményrendszere – a nyugat-európai modelltől eltérően – egy szervezetben egyesítette a települési önkormányzati feladatellátását és a (kis)térségi fejlesztéspolitikát. A közszolgáltatások javulását tekintve, az eddigi tapasztalatok alapján a többcélú társulási forma ígéretes, bár még csak szerény eredményeket hozott: lényegében a szükséges átalakulás kezdeti lépései történtek meg a közigazgatás strukturális kérdéseinek megkerülésével (Kovács 2008). Ugyanakkor, a többcélú társulások intézményrendszere – szintén szembe menve a nyugat-európai gyakorlattal – statisztikai-közigazgatási keretek közé szorítja a térségi együttműködési lehetőségeket, és a normatív finanszírozáson, valamint az erősen centralizált fejlesztéspolitikai intézményrendszeren keresztül az állami redisztribúciós rendszerhez kapcsolja a fejlesztési funkciókat is.<sup>10</sup> A központi állam által meghatározott társulási lehetőségekre vonatkozó szabályok jelentős mértékben beszűkítik a helyi szereplők mozgásterét, és gyengítik a helyi fejlesztési kapacitásokat azáltal, hogy saját forrásmobilizációs

8 Heterarchikus kormányzásnak tekinthetők azok a együttműködési, illetve kormányzási formák, amelyekben különböző szektorok képviselői működnek együtt egymással többé-kevésbé hatalommegosztó koalícióban.

9 A többcélú társulások ráadásul előszeretettel alkalmaztak szerződéses jogviszonyban civileket önkormányzati feladatok ellátására (elsősorban területfejlesztési területen). Ezek a kapcsolatok azonban már nem a horizontális partnerségi elv szerint, hanem hierarchikus, a civileket forrásfüggőségben tartó szemlélet alapján szerveződtek.

10 Az önkormányzatokat társulásra ösztönözte, hogy több normatív támogatást kaptak a társulásban megoldott önkormányzati szolgáltatások után, ám a társulások csak a források töredéke felett rendelkezhetek szabadon. Az önkormányzati és területfejlesztési feladatok együttes ellátása ráadásul temérdek adminisztrációval járt, ami a területfejlesztési szempont szinte teljes elhálását eredményezte.

együttműködések megszervezése helyett az önkormányzatok és társulásai a központi államtól való vertikális függőségét erősítik. Az, hogy a régi hierarchikus forráselosztási gyakorlattal szembeni (rossz tapasztalatokkal megalapozott) bizalmatlanság még ma is akadálya a térségi szintű együttműködésnek, részben arra vezethető vissza, hogy területfejlesztési rendszer az önkormányzatokat emelte a helyi fejlesztéspolitika kizárólagos letéteményeseivé, amelyek alapvető szerepükből nem tudnak kibújni, és így féltik települési önállóságukat, és attól tartanak, hogy a társulás tovább növeli a helyi központ fölényét (Bekényi 2004, Kovács 2008).

## KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

Az elmúlt 20 évben a hazai fejlesztéspolitika nem tudott jelentős eredményeket elérni a nagyobb foglalkoztatáspolitikai célok, a foglalkoztatás bővítése vagy leszakadó rétegek felemelése érdekében. Bár a területi felzárkózást jelentős forrásokkal segítették, ezek nem bizonyultak elegendőnek az ellentétes irányú külső és hazai gazdasági folyamatok ellensúlyozására.

A fejlesztéspolitika eredményességét Magyarországon intézményi tényezők is visszafogták. A fejlett országok gyakorlatában a helyi fejlesztéspolitikát határozottan elkülönítik a közszolgáltatásokat biztosító önkormányzati feladatellátástól és a fejlesztésekben egyre nagyobb szerepet kapnak a helyi intézmények. A sikeres fejlesztések a helyi erőforrásokat felhasználva és azokhoz igazodva, a lokális szereplők együttműködésén alapulnak. A központi kormányzat által kialakított intézményi keretek felülről segítik a helyi állami és nem állami szereplők autonóm kezdeményezéseit és együttműködéseit.

Magyarországon ezzel szemben, az önkormányzatok meghatározó szerepet töltek be a helyi és kistérségi együttműködések létrehozásában, a fejlesztések tervezésében és végrehajtásában. Ennek oka egyrészt a civil társadalom fejletlensége, másrészt az intézményi környezetben végbemenő változások, amelyek hatására a forrásszerzés során az állami szereplők részesültek előnyben. A helyi és települések közötti (kistérségi) együttműködések jellemzően külső ösztönzők hatására jöttek létre, amit – egy-két kivételtől eltekintve – a helyi akaratból önmagában nem lehetett fenntartani.

A hazai gyakorlatban a többcélú kistérségi társulások egy szervezetben egyesítik a települési önkormányzatok feladatainak ellátását és a területi fejlesztéspolitikát, ami az önkormányzatok és más térségi szereplők fejlesztési kapacitásait is meggyengíti. A térségi együttműködés lehetőségei statisztikai-közigazgatási, illetve normatív finanszírozási keretek közé szorulnak a központi állami redistribúciós rendszerbe ágyazottan. Ez tovább csökkenti a helyi szereplők képességét a gazdaság fejlesztésére és a munkaerőpiac bővítésére felhasználható források mozgósítására. A forrásszűkében lévő, a közszolgáltatási feladatoktól túlterhelt önkormányzatok a helyi együttműködés szegényes keretei között nehezen tudják összeegyeztetni kettős szerepüket (fejlesztéspolitika és közszolgáltatások biztosítása). A központi államtól erősen függő, a helyi központ erősödését viszont – az alapfunkciójukat szem előtt tartva – gátolni igyekvő települési önkormányzatok társulásai leginkább a közszolgáltatások javulásában értek el szerény, bár biztató eredményeket.

Az elmúlt húsz év során, főleg a kilencvenes években történtek próbálkozások a széles társadalmi bázison nyugvó, sokszínű intézményi megoldásokat tartalmazó fejlesztéspolitikai, ezen belül foglalkoztatási rendszerek kialakítására. Az integrált és holisztikus megközelítések azonban nem tudtak intézményesülni, a biztató kezdeményezések sok esetben szigetszerű kísérletek maradtak. A kétezres években a programtervezés és a pénzügyi eszközökhöz való hozzáférés újraközpontosítása következtében egyre szűkültek a lehetőségek a lokális intézményi kísérletezésre, a helyi állami és civil szereplők kölcsönösségen alapuló együttműködésére. Ennek következtében a civilek fokozatosan marginalizálódtak a foglalkoztatásbővítést és gazdaságfejlesztést is célul kitűző, illetve integrálni képes fejlesztéspolitikában.

A területfejlesztés eredményes működtetéséhez – a helyi foglalkoztatás- és fejlesztéspolitika, illetve gazdaságfejlesztés stratégiai szintű összehangolása mellett – olyan intézményi keretfeltételek (például átfogó módszertani standardok és minőségbiztosítási rendszer) szükségesek, amelyek kellő mozgásteret adnak a helyi szereplőknek a saját együttműködéseik megszervezésére. Ennek első lépése lenne az önkormányzatok monopóliumának megszüntetése a területi foglalkoztatáspolitikai és fejlesztési rendszerek tervezésében és működtetésében. Ezzel összefüggésben, a kormány tervei szerint 2013-tól bevezetendő új járási rendszerben szükséges lenne szervezeti szinten szétválasztani az önkormányzatok közszolgáltatási feladatait és a területi fejlesztéspolitikát.

A következő lépés a nemzetközi gyakorlatban alkalmazott helyi fejlesztési ügynökségek létrehozása, amelyeket önkormányzatok kezdeményezhetnének egymással, illetve piaci és civil szereplőkkel való partnerségben. A fejlesztési ügynökségek hálózatát azonban nem feltétlenül a járási határai szerint érdemes kiépíteni: fontos lenne, hogy a helyiek szabadon választhassák meg az együttműködő partnereket körét (települések, piaci és civil szereplők). Ez elősegíthetné az organikus településközi együttműködések kialakulását, és javíthatná az együttműködési hajlandóságot. A fejlesztési ügynökségek piacépítő és foglalkoztatásbővítő feladattal hídhat képezhetnek a vállalkozói és közszolgáltatói szektor között, valamint főszereplők lehetnének az állami és nem állami intézményi eszközök, módszerek összehangolásában. E szervezeteknek kormányzati szférától való viszonylagos függetlenségére lenne szükség, amivel nemcsak a piac számára fontos rugalmasságot, de a választási ciklusokon átívelő piacépítő és foglalkoztatást növelő stratégiákat is biztosíthatnak. Az önkormányzatok jelenlegi gyakorlatával ellentétben, a fejlesztési ügynökségben speciális szaktudással rendelkező szakembergárda tehetné sikeressé a programok megvalósítását. Az országban néhány kistérségben már működő helyi fejlesztési intézmények gyakorlati tapasztalatait érdemes lenne felhasználni a rendszer kialakításában.

## HIVATKOZÁSOK

BARCA, F. (2009): **An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.**

BEKÉNYI JÓZSEF (2004): A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulási rendszeréhez kapcsolódó főbb jogszabályok és irodalomjegyzék. Megjelent: *Németh Jenő* (szerk.): *Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták.* Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.

BRUSZT LÁSZLÓ (2007): *Evolving Regional Governance Regimes: Challenges for Institution Building in the CEE countries.* Kutatási jelentés, European University Institute, Firenze.

BRUSZT LÁSZLÓ–VEDRES BALÁZS (2010): *Local Developmental Agency from Without Theory and Society.* Kézirat.

CZENE ZSOLT–RITZ JUDIT (szerk.) (2010): **Helyi gazdaságfejlesztés. Ötletadó megoldások, jó gyakorlatok.** Területfejlesztési füzetek, 2. sz. NFM–NGM–VÁTI, Budapest.

CZIKE KLÁRA (szerk.) (2011): **A kövesút végén. A területi egyenlőtlenségek csökkentése és a romák helyzetének javítása. Jelentés az LHH Program első szakaszának eredményeiről.** Nyílt Társadalom Alapítvány, Budapest.

EHRlich ÉVA–RÉVÉSZ GÁBOR–TAMÁSI PÉTER (szerk.) (1994): *Kelet-Közép-Európa: honnan – hová?* Akadémiai Kiadó, Budapest.

ENYEDI GYÖRGY (1996): *Regionális folyamatok Magyarországon.* Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.

EU RÉGIÓK BIZOTTSÁGA (2009): **Többszintű kormányzásról szóló fehér könyve. Európa partnerségben történő építése.**

FAZEKAS KÁROLY–NÉMETH NÁNDOR (2009): **A regionális különbségek csökkentése.** Megjelent: *Könczei György* (sorozatszerk.): *A magyarországi foglalkoztatáspolitikai az Európai Unió kontextusában.* Fogytékosságtudományi Tanulmányok, XIX. Budapest, 2009.

FAZEKAS ZSUZSANNA–NEMES GUSZTÁV (2005): *Kísérleti Leader-jellegű program Magyarországon.* Megjelent: *AVOP Leader+ készségek elsajátítása.* Tananyag. Promei Kht.–Faluműhely Alapítvány–SZRVA–ZRVA, 360–381. o.

FÜZÉR KATALIN–GERŐ MÁRTON–ZONGOR GÁBOR (2005): **A társadalmi tőke növelésének lehetőségei fejlesztéspolitikai eszközökkel.** Fejlesztéspolitika társadalmi hatásai, 4. Tárki

G. FEKETE ÉVA (1994): *A kistérségi szerveződések szerepe a területfejlesztésben.* megjelent: *Csefkó Ferenc* (szerk.): *Tér és közigazgatás.* MTA RKK–Magyar Közigazgatási Intézet, Pécs–Budapest, 67–89. o.

G. FEKETE ÉVA (2001): *Együtt! – de hogyan? Innovációk a kistérségi fejlesztésekben.* MTA Regionális Kutatások Központja, Miskolc–Pécs.

G. FEKETE ÉVA–BODOLAI ÉVA (1995): *Együtt! – de hogyan? Kistérségi szerveződések megjelenése a területfejlesztésben.* MTA Regionális Kutatások Központja, Miskolc

HAHN CSABA (2004): *A térségi fejlődést befolyásoló tényezők.* Területi Statisztika. 7. évf. 6. sz.

- JAKOBI ÁKOS (2002): Traditional and new factors of regional inequalities in Hungary. Emerging market economies and European Economic Integration, Eksjö, 2002. június, konferenciaelőadás.
- KELLER JUDIT (2010): Patterns and dynamics of European sub-national governance: institutional transformations in Hungarian micro-regional associations 1990–2006. PhD-dolgozat, European University Institute, Firenze.
- KELLER JUDIT (2011): **Heterarchia és fejlődési pályaváltás: Új elméleti megközelítés a kistérségkutatásban.** Tér és Társadalom, 3.
- KOVÁCS KATALIN (2008): Kistelepülések lépéskényszerben. Megjelent: Váradi Monika Mária (szerk.): Kistelepülések lépéskényszerben. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.
- KÖLLŐ JÁNOS (1997): A napi ingázás költségei és a helyi munkanélküliség, Esély, 3. sz.
- LEADER (2011): **A LEADER története.** Új Magyarország, Vidékfejlesztési program, letöltés ideje: szeptember 11. 19:28.
- MEUSBURGER, P. (2001): Spatial and Social Disparities of Employment and Income in Hungary in the 1990s. Megjelent: *Meusburger, P.–Jöns, H.* (szerk.): Transformation in Hungary. Physica-Verlag, Heidelberg, 173–206. o.
- MOUNTFORD, D. (2009): **Organising for local development: the role of local development agencies.** Summary report. OECD.
- NEMES GUSZTÁV (2005): **Integrated rural development.** Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet, Műhelytanulmányok. Budapest.
- NEMES NAGY JÓZSEF (1998): Vesztesek – nyertesek – stagnálók. A társadalmi-gazdasági változások regionális dimenziói. Társadalmi Szemle, 8–9. sz. 5–18. o.
- NEMES NAGY JÓZSEF (2001): New regional patterns in Hungary. Megjelent: *Meusburger, P.–Jöns, H.* (szerk.): Transformation in Hungary. Physica-Verlag, Heidelberg, 39–64. o.
- NEMES NAGY JÓZSEF–KULLMANN ÁDÁM–FEKETE ATTILA–SZABÓ PÁL (2000): A területi fejlődés „állami” és „piaci” útjai az 1990-es években. Területi Statisztika, 3. évf. 3. s.
- NÉMETH NÁNDOR (2009): Fejlődési tengelyek az új térszerkezetben. Regionális Tudományi Tanulmányok, 15. ELTE Regionális Tudományi Tanszék, Budapest. 161 o.
- NÉMETH NÁNDOR (szerk.) (2011): A helyi kezdeményezésű gazdaságfejlesztési programok vizsgálata. Esettanulmányok. KTI Könyvek, 14. MTA Közgazdaságtudományi Intézet. Budapest.
- NFGM (2009): **A hazai területfejlesztési támogatási rendszer átfogó értékelése 1996–2008.** Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium.
- NFÜ (2007): **Nem mondunk le senkiről. Új Magyarország felzárkóztatási program.** Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja. 2007. november 19. (letöltés ideje: 2011. szeptember 9. 11:20)
- NFÜ (2011): **Leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatási programja.** Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (letöltés ideje: 2011. szeptember 9. 11:20)
- OTK (1998): **Az országgyűlés 35 /1998. (III. 20) határozata az Országos Területfejlesztési Koncepcióról.**
- OTK (2005): 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról.

---

PARASKEVOPOULOS, J. C. (2001): Interpreting convergence in the European Union: Patterns of collective action, social learning and Europeanization. Palgrave, Houndsmills, Basingstoke.

RECHNITZER JÁNOS (1996): A regionális folyamatok sajátosságai és jövőbeli fejlődési irányai. Magyar Tudomány, 11. 1347–1360. o.

SZIGETI ERNŐ (szerk.) (2006): Terület- és településfejlesztési ismeretek. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.

VÁTI (2002): **Területfejlesztés Magyarországon. Területi folyamatok alakulása az 1990-es évtizedben.** A területfejlesztés feladatai a XXI. század első éveiben

VÁTI (2005): 2005. évi jelentés a területi folyamatok alakulásáról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről. 6. fejezet: A területfejlesztési politika érvényesülése az eszköz- és intézményrendszeren keresztül.

VÁTI OTO (2000): **Területfejlesztési országgyűlési jelentés 2. Pénzügyi eszközök.** Háttéranyag, Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht.



### 2.4. TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK\*

KELLER JUDIT – BÓDIS LAJOS

Ez a fejezet azt vizsgálja, hogyan és milyen szerepet vállaltak a helyi önkormányzatok a területi szintű foglalkoztatásbővítésben az elmúlt húsz évben. A nemzetközi szakirodalom alapján a foglalkoztatás bővítését egy tágabb, más szakpolitikákkal integrált intézményi környezet egyik elemének tekintjük, amelynek alkalmazásában a decentralizáció és partnerség elvei érvényesülnek. Míg a **2. rész 3. fejezete** általánosabban, a fejlesztéspolitika egészének működését tárgyalja, ez a fejezet a települési önkormányzat lehetőségeit vizsgálja a helyi munkaerőpiac alakításában. Milyen szerepet vállaltak a helyi önkormányzatok a munkahelyteremtésben? Megjelent-e a foglalkoztatásbővítés szempontja a közszolgáltatások – például a tömegközlekedés vagy a bölcsődék – bővítésében, minőségük fejlesztésében? Ezeknek a céloknak a megvalósítása érdekében a helyi önkormányzatok mennyiben működnek együtt a helyi szereplőkkel?

A fejezet kevés meglévő empirikus eredményre támaszkodhat, amit részben az önkormányzatok csekély aktivitása, részben a tárgyban készült kutatások szórványossága magyaráz.

#### KÖZFOGLALKOZTATÁSI PROGRAMOK

Az önkormányzatok mint a közigazgatás települési szintű intézményei részt vehetnek az állami munkahelyteremtésben vagy a rehabilitációs célú foglalkoztatásban is. A magyar szakpolitikai eszköztárban az elmúlt húsz évben a közfoglalkoztatás dominált, de voltak kezdeményezések a szociális gazdaság és a nyílt munkapiaci elhelyezkedést előkészítő tranzitfoglalkoztatási programok meghonosítására is.

A magyar közfoglalkoztatási programok elsődleges célja nem a helyi munkaerőpiac élénkítése, hanem inkább a munkavégző képesség leépülésének megakadályozása és a munkára való hajlandóság tesztelése. Ilyen célokra a munkaügyi kirendeltségek 1987 óta szervezhetnek közhasznú foglalkoztatást, az önkormányzatok pedig 1997 óta indíthatnak közcélú munkának nevezett programokat (Csoba 2010).

Az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatás elsőként 2001-ben öltött nagyobb méreteket, amikor a tartós munkanélküliek segélyezése mellett munkavállalási hajlandóságuk ellenőrzését is – melyet addig a munkaügyi szervezet végzett – a települési önkormányzatok feladatává tette a kormányzat. A reformhoz tartozott, hogy csak akkor lehet rendszeres szociális segélyt

\* A tanulmány elkészítésében közreműködött Scharle Ágota.

folyósítani, ha a kérelmező legalább 30 napot dolgozott közfoglalkoztatottként. Kibővült a közfoglalkoztatás keretében végezhető feladatok köre, és a kormány jelentős központi forrást biztosított a közcélú munkák finanszírozására.

A 2009-ben elindított Út a munkához program (ÚMP) tovább növelte a közfoglalkoztatás szerepét. A stagnáló, tőkehiányos térségek helyi gazdaságának fellendítése<sup>1</sup> mellett – legalábbis a politikai kommentárokból – a helyi társadalmi feszültségek enyhítését és a szociális kiadások visszafogását is célozta a program.<sup>2</sup> Ennek érdekében inkább a bevont létszám növekedését, semmint a hosszabb idejű foglalkoztatást szorgalmazták. Az önkormányzatok aktívabb szerepvállalását ösztönözte, hogy foglalkoztatási tervet kellett készíteniük. A térségi összefogás ösztönözésére pedig külön keretet biztosítottak a kistérségi szinten szervezett közfoglalkoztatásnak.

A bővülő lehetőségekkel egyre növekvő arányban éltek az önkormányzatok. Míg 2003-ban csak a települések kevesebb mint fele szervezett közfoglalkoztatást, 2005-re már a nagyobb települések csaknem mindegyike. 2009-ben már szinte minden településen volt közcélú foglalkoztatás: a legkisebb települések is bekapcsolódtak a programba (Köllő–Scharle 2011). Az ÚMP bevezetésekor a bevont létszám is jelentősen megnőtt, amit a felülről nyitott finanszírozási keret és a tartalmi ellenőrzés csaknem teljes hiánya tett lehetővé.

A települések tág határok között és előnyös feltételekkel használhatták az ÚMP nyújtotta többletforrásokat a közszolgáltatások bővítésére vagy a bérterhek kiváltására is. Nem volt olyan beépített automatikus korlát, amely akár a fiskális takarékoság, akár más foglalkoztatáspolitikai célok forrásigényének biztosítása érdekében gátat szabott volna a lehívott költségvetési támogatás növekedésének. A Foglalkoztatási Hivatal elemzése szerint több tényező is korlátozta a program hatásosságát. A közfoglalkoztatási tervek év közbeni módosítását nem kellett véleményeztetni a munkaügyi kirendeltséggel, az államkincstár begyűjtötte ugyan, de sem pénzügyi, sem szakmai szempontból nem vizsgálta a terveket, és a begyűjtött információkra nem épült visszajelzéseket is tartalmazó monitoring rendszer (Péter 2009, idézi: Frey 2009, 213. o.). A régiós munkaügyi központok ellenőrzése is elsősorban a résztvevők létszámára korlátozódott. A tervek tartalmi végrehajtását és eredményeit nem ellenőrizte sem a munkaügyi szervezet, sem a szaktárca (Scharle 2011).

A közfoglalkoztatás megszervezésében az önkormányzatok többféle, részben ellentmondó helyi társadalompolitikai célt érvényesíthetnek: a munkanélküliek jövedelemhez juttatását – egységesen vagy egyes csoportok kiemelésével –, a munkavállalási hajlandóság tesztelését, a feketemunkán dolgozók kiszűrését, de még a közszolgáltatások működési forrásainak kiegészítését is. A társadalompolitikai célok ellentmondásba kerülhetnek az önkormányzat foglalkoztatói és intézményfenntartói céljaival. A foglalkoztatással járó költségek ráadásul részben az önkormányzati tisztviselők többlet-munkaterhelésében jelennek meg.

Az Állami Számvevőszék jelentései szerint a 2000-es években az önkormányzat rövid távú anyagi érdekei és munkaerő-szükséglete határozta meg a közcélú foglalkoztatás megszervezését (ÁSZ 2002, 2007).<sup>3</sup> Udvari–Varga (2010) a hét leghátrányosabb helyzetű kistérség 51 településének 2009. évi közfoglalkoztatási tervét elemezve, azt találta, hogy azok kevés esetben

1 A tervek szerint az első néhány év a tartós munkanélküliek munkavégző képességének helyreállítását, a helyi gazdaságban életképes tevékenységek azonosítását célozza, és ezt követte volna a magánszektor bevonása, a helyi gazdaság fejlesztése (Szűcs 2009).

2 Két hajdúsági polgármester például ezzel az indoklással kezdeményezte a miniszterelnöknél a segélyezés szigorítását: „a helyi közösségeknek azt is érzékelniük kell, hogy az állami ellátásban részesülő emberek komoly erőfeszítésre hajlandók annak érdekében, hogy saját munkájukkal biztosítsák megélhetésüket” (Csige–Éles 2008).

3 Az Állami Számvevőszék 2002-ben és 2007-ben vizsgálta a közfoglalkoztatásra fordított kiadások hasznosulását, helyszíni szemlék és a munkanélküli-regiszter adatai alapján. 2002-ben a megítélt támogatások 18 százalékát ellenőrizték.

tartalmaztak a hatékony munkaszervezést megalapozó helyzetelemzést és a részt vevő munkanélküliek helyzetének hosszú távú javítását szolgáló stratégiát. G. Fekete (2011) kutatása<sup>4</sup> szerint maguk az önkormányzatok ezt szűkösen menedzsment- és szolgáltatási kapacitásaikkal indokolták. Ellenérdekeltségükre utal, hogy szívesebben foglalkoztattak volna az intézményeikben szakiparosokat és diplomásokat, amire az ÚMP előtt több lehetőségük volt.

A térségi együttműködésben látható némi változás. Fazekas (2001) felmérése szerint az ezredfordulón az önkormányzatoknak mindössze egy százaléka tervezte, hogy kistérségi társulás keretében szervezi a közcélú foglalkoztatást. Ennek elterjesztését akkor még a munkaügyi központok és kirendeltségek sem tartották feladatuknak elősegíteni, annak ellenére, hogy a felmerülő menedzsment problémákra a kistérségi koordináció adhatta volna a megoldást (Bódis–Nagy 2008). G. Fekete (2011) mintájában azonban már az önkormányzatok 45 százaléka már nem egyedül végzi a foglalkoztatást, ezen belül 28 százaléknál önkormányzati társulás működik közre a foglalkoztatás szervezésében.

Fazekas (2001) eredményei szerint a közcélú foglalkoztatás bővítését követően nagy különbségek alakultak ki az önkormányzatok között a segély, a közcélú foglalkoztatás, illetve az egészségi, mentális, családi problémák megoldását segítő programok hozzáféréseiben.<sup>5</sup> Szervezési nehézségek miatt az önkormányzatok a rendszeres szociális segélyre jogosultak csak valamivel több, mint felének tudtak, illetve kívántak közcélú foglalkoztatást felajánlani. Nagy (2008) szerint 2007-ben a vizsgált települések<sup>6</sup> nem egészen felében kellett a segélyezetteknek azzal számolniuk, hogy közfoglalkoztatásra kötelezik őket. Az önkormányzatok több mint negyedénél említették, hogy a közfoglalkoztatásra jelentkezők között szociális szempontok és méltányosság alapján különbséget tesznek, leggyakrabban a több gyermeket nevelők esetében.

Itt említjük az önkormányzatok és a munkaügyi kirendeltségek együttműködésének fontos területét, a szociális típusú segélyezésben részesülő tartós munkanélkülieknek közösen nyújtott szolgáltatást. A kétezres évek közepén a szabályozás korábban is meglévő elemeit a szakpolitika olyan módon rendezte újra és egészítette ki, hogy a tartós munkanélküliek esetgondozásáért a szociális segélyt folyósító önkormányzatokat tette felelőssé. Ennek kerete egy elvileg egyénre szabott és a kölcsönös kötelezettségeket hangsúlyozó megállapodás (beilleszkedést segítő program), amelynek a munkapiacra kerülést és az aktíválást kell szolgálnia. A koordinációért felelős önkormányzatok a legtöbb esetben előírták a kapcsolattartást a munkaügyi kirendeltséggel és a saját szociális szolgáltatójukkal, a családsegítő intézménnyel is – már csak azért is, mert az évtized elején és végén végrehajtott szabálymódosítások értelmében a kirendeltséggel való együttműködés minden tartósan segélyben részesülőnek kötelessége volt és maradt.<sup>7</sup>

Mindez megteremti az ugyanazon ügyfelekkel foglalkozó kétféle szolgáltató közötti szinergiák lehetőségét. De alapot adhat az illetékességek merev lehatárolására is, illetve fennáll a veszély, hogy az ellátások indokoltsági ellenőrzésével kapcsolatos zavarok mintegy megduplázódnak (lásd [4. rész 1. fejezet](#)). Az ÚMP előtt másfél évvel a szociális segély folyósításának eljárási részleteit vizsgáló kutatás leginkább az utóbbira utalt. A segélyezettek nagy részével együttműködő munkaügyi kirendeltségek és az önkormányzatok közötti

4 A kérdőíves kutatást az észak-magyarországi és észak-alföldi régió száz (jellemzően nagyobb) településén végezték, és 10 darab – két-két hasonló adottságú településről – esettanulmányt is készítettek.

5 A Fazekas (2001) felvett önkormányzati adatok, interjúk és adminisztratív információk segítségével vizsgálta a közcélú foglalkoztatási program bővítésének eredményeit.

6 A kutatás öt kisebb városban, 14 darab 1000–5000 lakosú községben és 25 darab 1000 lakosnál kisebb községben folyt.

7 A munkaügyi kirendeltségek ambivalens viszonyultak a tartós munkanélküliekhez. Egy részük (különösen az ország elmaradottabb régióiban) abban volt érdekelt, hogy a kapcsolat minimális szintje fennmaradjon velük. Mások mellett érveltek, hogy a nem munkára kész állapotúnak értékelt ügyfelekkel való kapcsolattartást lényegében szervezzék ki különböző szociális szolgáltatókhoz (Bálint 2006).

együttműködés is akadozott, az adatátadás akkori technikai problémái, illetve a két szervezettípusnak a koordinációban való gyenge érdekeltsége miatt (Bódis–Nagy 2008).

## SZOCIÁLIS GAZDASÁG

A helyi foglalkoztatási lehetőségek bővítésében az utóbbi néhány évtizedben egyre nagyobb figyelmet kap a szociális gazdaság. Ez a kissé diffúz fogalom az uniós szóhasználatban a háztartások és egyének által igénybe vehető helyi szolgáltatások piaccá szervezését jelenti (EC 1994, idézi: Frey 2007, 24. o.), míg a hazai diskurzusban inkább egyfajta védett, önellátásra törekvő helyi piacot (Czene–Ritz 2010).

A kétezres évtizedben – részben spontán folyamatok, részben a támogatási programok eredményeként – az önkormányzatok egy része kezdeményező szerepet vállalt a helyi foglalkoztatási lehetőségek bővítésében.<sup>8</sup> Az esetek többségében ez valamilyen állami támogatáshoz kapcsolódott, például a szociális földprogramhoz vagy a szociális szövetkezet alapításához elnyerhető forrásokhoz.

A központi keretből támogatott szociális földprogram a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű családok megélhetését segíti; évente átlagosan 150–170, 1992 és 2007 között összesen 471 településen működött. A legtöbb működő szociális földprogram célja az önellátás, és emellett a munkakultúra és a hozzá kötődő értékrendszer fejlesztése. Külső támogatás nélkül az értékesítést és jövedelemszerzést célzó programok sem tudják biztosítani a részt vevő családok megélhetését. A teljes termelési vertikumra kiterjedő, támogatott vállalkozásként működő termelői és értékesítői közösségek csupán néhány településen jöttek létre (G. Fekete 2011). A földprogram legtöbb helyen megvalósult formája nem teszi lehetővé az árutermeléshez, a tartós piaci jelenléthez szükséges eszközök, a művelésre alkalmas földterületek és a forgótőke megszerzését.<sup>9</sup> Bár a támogatásokra a települési önkormányzatok mellett egyaránt pályázhattak roma kisebbségi önkormányzatok, civil szervezetek és önkormányzati társulások, a pályázók nagy többsége mindvégig (a nyerteseknek 2007-ben több mint négyötöde) települési önkormányzat volt. Az önkormányzat koordinációs tevékenységére és a támogatások igénybevételére általában még a leginkább önállóvá váló családi gazdaságoknak is szükségük volt, a leginkább rászorulóknak pedig sok helyen igénybe sem veszik a földprogramot (Rácz 2009). A kétezres évek második felében készített alapos települési esettanulmányok tanulsága, hogy a programok indítása, a bevontak köre, a koordináció intenzitása, a termelőknek nyújtott szolgáltatások színvonala erősen személyfüggő: döntően az önkormányzati vezetők hozzáértésén és ambícióin múlik (Kovács 2008, Németh 2011).

Szociális szövetkezeteket – európai minták alapján – 2006 óta lehet létrehozni Magyarországon. Ezek célja egyrészt munkahelyek teremtése a munkanélküli és szociálisan hátrányos helyzetű tagok számára, másrészt a keletkező közösségi alapról hozzájárulás a tagok gazdasági, oktatási, szociális, egészségügyi szükségleteinek kielégítéséhez. Az első szövetkezetek létrejöttét és megerősödését a szaktárca és az Országos Foglalkoztatási Alap (OFA) programja segítette: 2007 és 2010 között 50 ilyen szervezet kezdte meg működését. A helyi

8 Csoba (2007) szerint a hazai szociális gazdaság jellegű programok főleg civil szervezetek kezdeményezésére indultak, és később ragadták magukhoz az önkormányzatok a kezdeményezést. A civil szervezetek nem voltak elég erősek ahhoz sem, hogy saját módszertani központokat hozzanak létre, így ezek kormányzati segítséggel, főleg az OFA támogatása révén épültek ki.

9 A legfejlettebb helyi foglalkoztatási programok főleg Északkelet-Magyarországon és Dél-Dunántúlon találhatók (Kabai–Németh 2011).

önkormányzatok, illetve azok ambiciózus vezetőinek szerepe itt is döntőnek mutatkozik: a szociális szövetkezeteket általában szintén ők szervezik és működtetik (G. Fekete 2011).

A szociális gazdaság eddigi hazai tapasztalatait esettanulmányok alapján vizsgálja Németh (2011). Következtetése szerint a programok jelentős része tömeges és differenciálatlan, a résztvevők, illetve a termékek nem jutnak ki a verseny piacra, a projektidőszak után a tevékenység nem fenntartható. Azokban az esetekben, amikor sikerül a termékeket piacra juttatni, a hatékonyságra törekvő szereplők számára erős a kísértés, hogy kihagyják a foglalkoztatásból a segítségre szorulókat. Ahol a hatékonyság és a szolidaritás szempontját sikerült összehangolni, ott a programok rendszerint egy karizmatikus vezető köré szerveződtek. Emiatt bizonytalan a fenntarthatóságuk és elterjedésük: ezek a sikeres programok inkább szerencsés kivételnek, mint a szakpolitika megvalósítására alkalmas pilotoknak tekinthetők.

## TRANZITFOGLALKOZTATÁSI PROGRAMOK

A tranzitfoglalkoztatási programok intézményi átalakulása a hazai fejlesztés- és foglalkoztatáspolitikai integrációjának hiányában az erősen széttagolt és a kilencvenes évek vége óta fokozatosan recentralizált fejlesztés- és szakpolitikai intézményrendszerben, a sokszínű és innovatív megoldásoktól a standardizált és túlszabályozott, felülről „gúzsba kötött” helyi kezdeményezések negatív pályáját járták be (lásd még a [2. rész 3. fejezetét](#)).

Az OFA a magyar fejlesztéspolitikában szinte egyedüliként, a kilencvenes évek óta támogatta a helyi szereplők együttműködésére és belső forrásokra támaszkodó fejlesztési kezdeményezéseket (Molnár 2011). A kilencvenes évek első felében az OFA programjai a második legnagyobb fejlesztési forrást jelentették az országban. A komplex helyi gazdaságfejlesztést és foglalkoztatást támogató OFA-programok kedvezményezettjei nemcsak önkormányzatok lehettek – ellentétben a 1996 utáni decentralizált alapokkal –, hanem térségi fejlesztésekben gondolkodó civil szervezetek is. E tekintetben az OFA-programok – bár központi állami programok voltak – igyekeztek a lokalitás szempontjait megerősíteni a helyi, belső erőforrások kihasználásának ösztönzésével és innovatív fejlesztési megoldások támogatásával. Az OFA foglalkoztatási programjai szinte valamennyi ágazatra és foglalkoztatási csoportra kiterjedtek.

Az úgynevezett tranzitprogramot kísérleti (pilot) projektként indította útnak az OFA 1996-ban, azzal a céllal, hogy a munkanélküliségből a tartós foglalkoztatásig juttasson el szakképzetlen, hátrányos helyzetű munkanélkülieket. A program három pillérré épült: *képzés* (betanító vagy képesítést nyújtó, vagy a tartós foglalkoztatást elősegítő), *foglalkoztatás* (általában – a program egészében vagy egy részében – támogatott foglalkoztatás) és *segítségnyújtás* (pályairányítás és az utógondozás) (Györgyi–Mártonfi 2001).<sup>10</sup>

Az OFA által támogatott tranzitfoglalkoztatási programokat változatos háttérrel és célkitűzésekkel rendelkező civil szervezetek működtették, melyek alapcéljai azonban abban megegyeztek, hogy segíteni igyekeztek a munkaerőpiacról kiszorult egyéneket (uo.). A szervezetek funkcionális és szervezeti sokszínűsége adta a „tranzitok” innovatív jellegét: azt a differenciált megközelítésmódot,

<sup>10</sup> A munkaügyi központok által tranzitként működtetett hasonló programok a segítségnyújtási komponenst nem tartalmazták.

amely szükséges volt ahhoz, hogy az egyes projektek eltérő gazdasági-társadalmi háttérű térségekben, különböző foglalkoztatási és szociális problémával küzdő társadalmi rétegeket is el tudjanak érni.

A civil szervezetek sokszínűségét és – a magyar környezetben általános – infrastrukturális, és a stabil intézményi háttér hiányából adódó gyengeségeit az OFA két módon kezelte: igyekezett kiszűrni a nagyon bizonytalan lábakon álló szervezeteket, illetve elősegíteni a civilek intézményi fejlődését.

Az OFA tranzitprogramjába bevont álláskereső 65-70 százaléka elhelyezkedett a nyílt munkaerőpiacon (Molnár 2011), és a program lemorzsolódási aránya is minimális, 5-6 százalék körüli volt (Györgyi–Mártonfi 2001). A hosszú távú eredményekről nem készült értékelés, a program egyetlen hatáselemzése még 2001-ben, a programzárás előtt készült. Ekkor az értékelők azt találták, hogy a résztvevők 72,4 százaléka a projektből való kikerülés után egy hónapon belül sikeresen elhelyezkedett (uo. 51. o.).<sup>11</sup>

Az OFA-programok példáját más intézmények is átvették, de egyre kevésbé rugalmas finanszírozási keretek között. Az Oktatási Minisztérium–PHARE 2000. programja keretében több, korábban az OFA által támogatott tranzit-szervezet is támogatásban részesült. A PHARE előcsatlakozási alap keretein belül ezeket még viszonylag rugalmasan ötvözték az OFA-programok logikájával, amelyben a projektgazdák viszonylag szabadon alakíthatták a projektjük tartalmát, költségeit, nem voltak költségnormák. PHARE foglalkoztatáspolitikai intézkedései egyfajta átmenetet kívántak képezni az OFA és a Strukturális Alapok programstandardjai között.

A HEFOP (Humán erőforrás Operatív Program) 2004–2006 között 2.3.1. illetve 2.3.2. intézkedései<sup>12</sup> keretében folytatta a korábbi OFA, illetve PHARE által finanszírozott programokat. Ezen intézkedések szándéka az volt, hogy átvegyék és adaptálják a – korábban az OFA által indított és finanszírozott – civil programokat az állami foglalkoztatáspolitikába. A HEFOP mechanizmusa azonban a szakpolitikába integrálást nem tette lehetővé, mivel az OFA tranzitprogramja „más logikára épült”, eltérő finanszírozási és intézményi feltételekkel.<sup>13</sup> Ennek következtében a civil szervezetek 2.3.2. és 2.3.1. intézkedések keretében támogatott projektjei elszigetelt kezdeményezések maradtak (HEFOP 2008).

A HEFOP tranzitjellegű programjainak értékelésekor megkérdezett résztvevők válaszaiból összességében mégis egy sikeres program képe bontakozik ki. Ezek szerint, a résztvevők 79 százaléka a képzés előtt nem rendelkezett bejelentett állással, de 64 százalékuk a tranzitban való részvételt követően bejelentett munkahellyel rendelkezett. Az állással rendelkezők 67 százaléka dolgozott a képzettségének megfelelő, vagy ahhoz közel álló szakmában. A megkérdezettek 85 százaléka szerint a konzultációs lehetőség nagyon sokat segített nekik abban, hogy a programot sikeresen be tudják fejezni és 64 százalékuk az egész programot kitűnőnek osztályozta (HEFOP 2008).

E pozitívnak tekinthető eredmények ellenére sok szakmai kritika érte az EU-s finanszírozású tranzitprogramokat a szakmán belülről. A HEFOP-, de különösen a TÁMOP-programokon belüli kérések a kifizetésekben a civil szervezetek számára rendkívül nagy problémákat okoztak és a szakmai munkát is jelentősen megnehezítették. A finanszírozási nehézségeken túl a HEFOP és TÁMOP tranzitjellegű programjainak szakmai átgondoltságát is sok – már az OFA-s tranzitokban is résztvevő – civil szakember megkérdőjelezte.<sup>14</sup>

11 E konkrét eredményeken túl, 2001-ben a hatástanulmány szerzői a szervezetfejlesztésben és szakmai szempontok kialakításában látták az OFA-tranzitprogram sikerének lényegét. E tekintetben ezek a programok egy olyan holisztikus és interdiszciplináris módszertan kidolgozását segítették, amely más tranzit típusú projektek tervezésére és működtetésére is alkalmas (Györgyi–Mártonfi 2001). A szervezetfejlesztés terén, amely a tranzitprogram melléktermékeként alakult, korábban elérhetetlennek tűnő együttműködés alakult ki különböző típusú szereplők között. Ennek haszna pedig az lett, hogy a projektszervezetek hosszú távon „önjáróvá váltak”, intézményi stabilitásuk megnőtt (uo.).

12 Az 2007-es időközi értékelést végzők szerint a 2.3. program hosszú távú hatásainak mérése több szempontból is rendkívül nehéznek bizonyult. Egyrészt, több, egymással átfedő célcsoportú program zajlott párhuzamosan, másrészt, a HEFOP-projektek célcsoportjainak mérése más paraméterek alapján történt, mint az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) rendszerében (HEFOP 2008).

13 Az OFA-tranzitprogramok projektgazdái viszonylag szabadon alakíthatták a projektjük tartalmát, költségeit, nem voltak költségnormák. Az állami szervezet az ilyen programokat csak standardizálva tudja átvenni (HEFOP 2008).

14 A programfeltételek „hol konzorciumi együttműködésre készítik a szervezeteket olyan esetben is, amikor egy-egy feladatot saját maguk jobban meg tudnának valósítani, hol meg olyan feladat ellátására kötelezik őket (pl. foglalkoztatásra), amit csak külső partnerrel együtt képesek megoldani” (Vargabetű Egyesület). A HEFOP és TÁMOP standardizálta a civil szervezetek működésével kapcsolatos követelményeket, ami pontosan a korábban a sikeresség egyik zálogának tartott szervezeti és intézményi sokszínűség rovására történt.

A HEFOP által adaptált OFA-tranzitok problémái arra a László (2010) által is említett tényre hívja fel a figyelmet, hogy a magyar foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer nem képes mit kezdeni a területiség szempontrendszerével: képtelen meghatározni, hogy milyen eszköz- és célrendszeren keresztül kezelje a foglalkoztatás és munkaerőpiac területi sajátosságait és különbségeit. Ennek alapvető oka a fejlesztés- és foglalkoztatáspolitikai integrációjának hiánya, és ezeken belül is az érdemi decentralizáció hiánya a források felhasználása feletti döntéshozatalban, szervezeti struktúrákban és az eszközök hozzárendelésében. A HEFOP- és TÁMOP-források az ezredforduló óta fokozatosan recentralizált hazai fejlesztéspolitikai intézményrendszerben elveszítették a szubszidiaritás és partnerség EU-s elvi szempontjait, és központilag meghatározott, túlszabályozott intézményrendszerükkel beszűkítik a helyi állami és civil szereplők mozgásterét. Standardizált feltételeikkel pedig a sokszínűséget, az innovatív megoldások kikísérletezésnek vetettek gátat. A HEFOP/TÁMOP-, OFA- és ÁFSZ-tranzitok átfedései, az eltérő módszertani háttér, illetve a működtető szervezetek széttagoltsága pedig a területileg összehangolt szakpolitikák és országos fejlesztési stratégiák évtizedes hiányára hívják fel a figyelmet.

## FOGLALKOZTATÁSI PAKTUMOK

A foglalkoztatási paktumok Magyarországon a 2000-es évek elején jelentek meg először. 2004-től a PHARE, majd a Regionális Fejlesztés Operatív Program (ROP) és a TÁMOP keretében lehetett pályázni a foglalkoztatást elősegítő tevékenységek helyi koordinációját támogató projektekkel (László 2010).<sup>15</sup> Ennek részeként sok kistérségben kötöttek úgynevezett foglalkoztatási paktumot, amelyek általában a kistérség nagyobb vállalatai, önkormányzatai, képző intézményei és a munkaügyi szervezet együttműködési készségét rögzítette.

A foglalkoztatási paktum értelme, hogy keretet adjon a résztvevők által megalkotott konzisztens víziók részletes kidolgozásának és menedzselésének. Az általunk is tárgyalt témák közül ilyen lehet például a térség jövőbeli versenyképességét növelő emberi tőke összehangolt fejlesztése, a munkavállalást megkönnyítő intézmények koordinációja, a szociális gazdaság valamely formájához szükséges eljárások közös finomítása és elterjesztése.

László (2010) kutatásának 47 paktumot sikerült azonosítani, amelyek kétharmadát (a pályázati kiírók által is preferált) kistérségi szinten kötötték. A paktumok több mint egyharmadát egy-egy önkormányzat kezdeményezte, esetenként az önkormányzati társulás vagy a munkaügyi központ, és csak nagyon ritkán valamely civil szervezet. A paktumok területi eloszlása az országban egyenlőtlen, nem egy-egy térség fejlettségének, hanem inkább néhány különösen aktív megyei munkaügyi központ tevékenységének, az egymáshoz közeli mintáknak köszönhetően. Az induláskor a legtöbb paktumhoz legfeljebb 25 szervezet csatlakozott, később (a pályázati feltételeknek is betudhatóan) a tagszervezetek száma sok esetben jelentősen bővült. A szereplők közül gyakran kimeradnak a szakképzési, felnőttképzési, innovációs intézmények, a más fejlesztési programokkal foglalkozó ügynökségek, szervezetek, a nagyobb vállalkozások, illetve a szakszervezetek területi képviselői.

A vizsgált paktumok négyötödének működését pályázati forrásból finanszírozták. Előfordult ugyan, hogy a helyi szereplők korábban is terveztek hasonló

<sup>15</sup> Ezt alig két évvel előzte meg az első, alulról jövő kezdeményezésként indított kemesaljai kistérségi foglalkoztatási paktum aláírása 2002 májusában (Kovács 2003). Ezt osztórák mintára a Vas Megyei Munkaügyi Központ kezdeményezte.

együttműködést, de gyakoribb volt, hogy kifejezetten pályázati kiírásra reagálva kötöttek megállapodásokat: a helyi munkapiaci problémák megoldása vagy inkább a pályázati forrás elnyerése érdekében. A résztvevők jelentős hányada a paktumot projektjei egyikének tekinti, és az érdekeltsége legfeljebb a program kifizetéséig tart; a pályázatoknál érvényesített projektszemlélet szintén a rövid távon és formálisan teljesíthető indikátorok felé fordította a figyelmet. Bár a paktumok nagy része rendelkezik írásos helyzetelemzéssel, stratégiával és munkaprogramra bontott feladatokkal, a tartalmi tevékenységükről és működésükről keveset tudunk.

A paktumok szervezettsége és hatása többnyire a kistérségi társulásokhoz hasonló, kezdeti fázisban tart. László (2010) értékelése szerint az eredményes működés feltételei közül főleg az hiányzik, hogy a foglalkoztatáspolitikai differenciáljon közöttük, a jól kidolgozott helyi elképzeléseket hivatalos programként ismerje el, és eszközöket adjon a megvalósításukra. Így az életképes helyi foglalkoztatási stratégiák és a valódi partnerségek nem jutnak sokkal messzebbre, mint azok a helyi szereplők, amelyek a paktumok létrehozásában és a követelmények formális teljesítésében csak a pályázati támogatás lehívásának eszközét látják. Mivel a kitartó hálózatépítéssel, a tájékoztatás és koordináció eszközeinek folyamatos tökéletesítésével járó költségeket egyik szereplőnek sem éri meg hosszabb távon vállalni (nem beszélve az erre való képességek fejlesztéséről a foglalkoztatáspolitikai teljes rendszerében), ezért a paktumok jelentős részét inkább a kormányzati szándék és a központi finanszírozási források éltetik, mint a helyi akarat.

## NAPKÖZBENI GYERMEKELLÁTÁS MŰKÖDTETÉSE

Az önkormányzatok közvetve, a munkába állást támogató különböző közszolgáltatások fejlesztésével is hozzájárulhatnak a foglalkoztatás bővüléséhez. Ez részben intézmények fenntartását jelenti, részben a saját intézmények menedzsmentjének javítását, részben az egyes közszolgáltatásokban érintett szereplők közötti koordinációt.

Az önkormányzatok saját intézményei közül foglalkoztatási szempontból legfontosabbak a bölcsődék és az óvodák, amelyek tehermentesítik a munkába álló anyákat.<sup>16</sup> A bölcsődében elhelyezhető gyermekek száma a kilencvenes évek elejétől másfél évtized alatt 15 százalékról 8 százalékra csökkent. A bölcsődék több mint negyede a fővárosban van, és nagyon kevés van a községekben. Általában egy műszakban tartanak nyitva, a gyermekeket öt, de van, ahol négy óráig el kell vinniük a szülőknek (Pataki–Somorjai 2007).

A vizsgált időszakban a bölcsődék létesítése és fenntartása ellen hatottak az önkormányzatokat terhelő – az óvodákhoz viszonyítva – magas költségek (Herczog 2008).<sup>17</sup> Nincs tudomásunk olyan felmérésről, amely azt vizsgálta volna, hogy az elmúlt húsz évben az önkormányzatok miért hajtottak végre bölcsődei fejlesztéseket. Egyes szakértők<sup>18</sup> szerint a bölcsődei fejlesztéseket végző önkormányzatok döntéseiben nem a szülők munkavállalásának megkönnyítése a meghatározó, sokkal inkább az európai uniós forrásokhoz való hozzájutás, kommunikációjukban pedig a gyermekek ellátásának szempontjaira helyezik a hangsúlyt. Kivétel néhány olyan bölcsőde, amelyek sikeresen privatizált vagy újonnan létesített nagyvállalatok környezetében, azok

16 A család és a munka összeegyeztetését segítő intézményekkel, a gyermeknevelési támogatások hatásával a [6. rész 3. fejezete](#) foglalkozik.

17 Egy 2010-ben készült adatfelvétel ugyanakkor azt mutatta, hogy több helyen az önkormányzat támogatása nélkül, a központi normatívából működtetni tudják az alapvető előírásoknak megfelelő bölcsődét (Scharle 2011).

18 A Bölcsődei Dolgozók Demokratikus Szakszervezetének – a klasszikus munkavállalói szempontokra való hivatkozás mellett a szakpolitikai diskurzusban is aktívan részt vevő – volt és jelenlegi vezető tisztviselői.



támogatásával maradtak fent, vagy jöttek létre. Szintén csak kevés az olyan gazdag agglomerációs település, ahol együtt vannak a létesítéshez és fenntartáshoz szükséges tényezők. A betelepülések révén gyorsan nő a kisgyermekes népesség, az önkormányzatnak pedig van elegendő forrása a szükséges önrész kifizetéséhez. Ezekben az esetekben az új lakosok hatásosan meg tudják jeleníteni az igényeiket a közszolgáltatás iránt: ez azért is lényeges lehet, mert olyan felméréseket és elemzéseket, amelyek a nem foglalkoztatottak körében vizsgálnák a bölcsődék fejlesztésének várható hatását, sem az önkormányzatokban, sem a munkaügyi kirendeltségeken nem végeznek, és így a döntéseket befolyásolni sem tudják.

Az óvoda hároméves kortól nyújt ellátást, de csak ötéves kortól kötelezően.<sup>19</sup> A szabályozás tehát elegendő teret adott arra, hogy az óvodai szolgáltatás sűrűségében jelentős területi különbségek alakuljanak ki: a gazdaságilag fejlettebb régiókban az óvodai férőhelyek száma nőtt, vagy kevésbé csökkent, mint a fejletlenebb régiókban (Kotán 2005). Az óvodai szolgáltatást nyújtó önkormányzatok között tehát növekedett azok aránya, amelyek környezetében több a munkahely, és több forrásuk van az intézményfenntartásra.<sup>20</sup>

A munkavállalás elősegítésének szempontja explicit módon megjelenik az óvodai felvétel során, abban a régóta és széles körben alkalmazott szabályban, amely szerint kapacitáshiány esetén – az öt éven aluli gyermekek közül – azokat részesítik előnyben, akiknek mindkét szülője dolgozik (Vágó 2005, Havas 2008). Az óvodák a felvétel során jellemzően nagy önállósággal mérlegelhetik a családok helyzetét,<sup>21</sup> ami nem jelent garanciát a munkaerő-piaci alkalmazkodás sokszínű formáinak támogatására. A munkanélküli szülők esetében ritka az, hogy a munkaügyi kirendeltség vagy az önkormányzat közbenjárna az óvodai elhelyezés érdekében, jellemzőbb, hogy az álláskereső feltételeket enyhítik inkább (Bódis–Nagy 2008).

Az óvodai szolgáltatás napi időtartamában határozottabbnak tűnik az évek során fokozódó alkalmazkodás a szülők és a munkaerőpiac igényeihez. 1990 után a munkarendhez automatikusan igazodó vállalati óvodák száma majdnem a tizedére csökkent (Tóth 2000). Az óvodás gyermekek szüleinek országosan reprezentatív mintán végzett megkérdezése 2001-ben azt mutatta, hogy a válaszadók nagyjából fele jelzett teljes elégedettséget az óvoda nyitva tartási idejével (Török 2005). Bár a teljes elégedetlenségről nyilatkozók aránya elenyésző volt, a helyi felmérések mutathatják meg az igények jobb kielégítésének módját és feltételeit. Az óvodák és a fenntartók erre való készsége inkább a 2000-es, mint a 1990-es évekre jellemző, amit befolyásolhattak a munkapiac változásai és a közoktatási intézmények ügyfélközpontúságát erősítő intézkedések is. Például egy ebben az időben egy alföldi megyeszékhely környékén varrodai dolgozók körében végzett saját kutatásból az derült ki, hogy az önkormányzati óvoda nyitva tartása kevésbé a település lakói, mint inkább az óvodai alkalmazottak igényeihez igazodott. Ez a viszonylag kedvező munkaerő-piaci és közlekedési viszonyok mellett is azt eredményezte, hogy a gyerekelügyeletben segítő családtag nélkül a szülők semmilyen szokásos munkakezdési időre nem tudtak eljárni a faluból a közeli városba (Bódis 2002). A probléma egyik része volt az önkormányzat érzéketlen, sőt hátrító magatartása, a másik része az óvodákra vonatkozó rugalmatlan foglalkoztatási szabályok, például a szakképzett óvónő állandó jelenlétének előírása (Török 2005,

19 Külön szabályok vonatkoznak az alacsony jövedelmű és legfeljebb általános iskolát végzett szülők gyermekeire, akiket 2005 óta hároméves kortól fel kell venni. 2004 óta annak a gyermeknek is joga van óvodába járni, akinek napközbeni ellátásáról szülei a munkavégzés vagy munkaerő-piaci program miatt a nem tudnak gondoskodni, és az ellátást lehetőleg a szülő munkarendjéhez igazodva kell biztosítani.

20 Az óvodai szolgáltatások területi egyenlőtlensége súlyos közoktatási probléma is. A vizsgálatok szerint főleg azokon a településeken és településrészekben szűkös vagy egyáltalán nem elérhető az óvodai szolgáltatás, ahol magas a munkanélküliek, a tartósan szegények és a romák aránya, ez pedig jelentős hátrányt okoz a gyermekek fejlődésében, az iskolai és későbbi munkaerő-piaci sikerességükben (Havas–Liskó 2006).

21 Az óvodai felvételekre vonatkozó törvényi szabályok megerősítése előtt, 2001-ben végzett országos kérdőív felmérés szerint a fenntartók kevesebb, mint a fele nyilatkozta azt, hogy beleszól a felvételnél érvényesített preferenciák kialakításába (Vágó 2005). A kétezres években valószínűleg aktívabbaká váltak e téren az önkormányzatok, melynek fő formája a helyi rendelet alkotása illetve a felbevezések elbírálása.

Kotán 2005). Az évtized második felében megismételt interjúk szerint az óvoda meghosszabbította a nyitva tartási idejének elejét is, végét is, és együttműködik a távolabb munkát vállaló szülőkkel (Bódis 2008).

## KÖZÖSSÉGI KÖZLEKEDÉS ÖSSZEHANGOLÁSA

A munkahelyekre való eljutás megkönnyítésében az önkormányzat tájékoztató és koordináló szerepet tölthet be. A kutatási eredmények szerint az 1990-es évek második és a 2000-es évek első felében javult a tömegközlekedési menetrendek és a munkáltatók által előírt munkakezdés illeszkedése (lásd a **6. rész 4. fejezetét**). Az információgyűjtés és egyeztetés motorjai a közlekedési vállalatok (feltehetően főleg a hamarabb költségérzékenyebbé váló Volán-vállalatok) voltak. Ehhez nélkülözhetetlen lehet az önkormányzatok bevonása, mivel leginkább rajtuk keresztül érhetők el azok, akik a megfelelő menetrend hiánya miatt nem utaznak, és nem vállalnak munkát.

Az 1990-es évektől jellemző egyik koordinációs probléma azzal kapcsolatos, hogy el lehet-e jutni tömegközlekedéssel a munkahelyre, ha a reggeli munkakezdést a hagyományosnál későbbre tolják. A volt szocialista vállalatok átalakulásának kezdeti, a méretcsökkentésen és a legjobb erőforrások kiválogatásán alapuló időszakában (Köllő 2003) számos vállalat tért át az egy műszakos munkarendre. A kilencvenes évek második felétől egyre nagyobb számban létesült új gyártósorok egy része a munkaigényes ágazatokban szintén egy műszakos munkarendet alkalmaz, ami a betanított munkát vállalók egy része szemében jelentős vonzerőnek számít, összehasonlítva a két és három műszakban, illetve folyamatos munkarendben termelő nagyobb üzemekkel (Bódis 2008). A közlekedési vállalatok az akkori csekély koordináció mellett azt igyekeztek biztosítani, hogy a délelőtti műszak, illetve az iskolai tanórák hagyományos kezdési idejére minél több ingázót – ha nagy egyéni várakozási idők mellett is – a városokba tudjanak szállítani.

A vállalati munkásszállítás nem csak a munkáltató részéről igényel koordinációt, mivel az egy útvonalon lakók is függnek egymástól. A munkásbusz költsége akkor térülhet meg, ha az adott útvonalról, nem túl nagy kitérőkkel, folyamatosan elegendő számú, megfelelő teljesítményű munkavállalót szállít, méghozzá a gyártósorok egy részére jellemző magas fluktuáció mellett is. Az intenzív toborzást folytató vállalatok a munkaügyi kirendeltségek mellett a célterületen található önkormányzatokat is megkeresték, amelyeknek valószínűleg érdemi szerepük volt az információk terítésében, az álláskereső társadalmi tőkéjének mozgósításában (Bódis 2008).<sup>22</sup>

A tömegközlekedési koordináció a jelenlegi legsikeresebb: a fejlett országrészekhez tartozó területeken a téma a rendszeres kistérségi egyeztetés napi-rendjén szerepel. A munkaügyi kirendeltség, az önkormányzatok és a közlekedési vállalatok egyaránt kezdeményezően vesznek részt benne; az utóbbiak – főleg a Volán-vállalatok – a lehetőségek szerint gyorsan reagálnak az új igényekre.

<sup>22</sup> Például mert több személynek kell egy időben felvételt nyernie ahhoz, hogy a munkásbusznak megérje kitérőt tenni a településre, és ezért szükség lehet arra, hogy az állást kereső másokat toborozzon.

## ÖSSZEGZÉS ÉS AJÁNLÁSOK

Az áttekintett, igen szórványos kutatási eredmények alapján úgy tűnik, hogy az elmúlt két évtizedben a települési önkormányzatok nem játszottak lényeges szerepet a helyi foglalkoztatási lehetőségek bővítésében. A legutóbbi évektől és néhány sikeres kivételtől eltekintve, nem alakultak ki olyan helyi partner-ségek, amelyek a munkáltatókkal, képzési és más érdekelt intézményekkel közösen, hosszabb távú stratégia alapján el tudnák indítani a helyi lehetőségeken alapuló fejlesztéseket. Történtek azonban olyan kezdeményezések, amelyek ígéretes folyamatokat indítottak el, vagy legalábbis hasznos tanulságokkal szolgálnak a jövőbeli kormányzati politika alakításához.

A programmenedzsment és a szervezetközi együttműködések koordinációjának kritikus területe a közfoglalkoztatás szervezése, amely a hasonló helyzetű önkormányzatokból is lényegesen eltérő válaszlépéseket válthat ki. A közfoglalkoztatási programok szerény vagy éppen a várttal ellentétes eredményei arra utalnak, hogy a tartós munkanélküliség kezelésével kapcsolatos feladatokhoz a települések jelentős része számára nem áll rendelkezésre a megfelelő szakértelem és kapacitás. A kutatási eredmények arra utalnak, hogy az önkormányzatok megterhelőnek tartják a településközi kooperációt, de még így is egyre nagyobb arányban szervezték a közfoglalkoztatást valamilyen együttműködésben, főként önkormányzati társulás formájában.

Szintén döntő szerepet vállalnak az önkormányzatok a piacra termelést és humán szolgáltatásokat egyszerre végző szociális gazdaság szervezésében, amiben közrejátszik a korábban aktívabb civil szféra működési feltételeinek romlása is. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy az ilyen programok fenntarthatóságát kevés helyen sikerült elérni, vagy csak a szociális célok rovására.

Az ezredfordulót megelőző évtizedben indított, innovatív és sikeres tranzitfoglalkoztatási programok gazdái eredetileg a térségfejlesztésben gondolkodó civil szervezetek voltak. Az ezredforduló utáni uniós forrásokból indított adaptációk azonban már a túlszabályozottság, standardizálás és homogenizálás előnytelen vonásait viselik magukon. A programokat működtető intézmények széttagoltak, a koordináció mind a programok, mind az intézmények között hiányos. Ennek fő magyarázata a szakpolitikák (foglalkoztatás- és oktatáspolitikák, gazdaságfejlesztés) integrációjának és területi szintű összehangolásának tartós hiányában rejlik.

A szórványos empirikus ismeretek alapján valószínű, hogy a 2000-es években lényegesen javult a tömegközlekedési járatok menetrendjének szervezése, amihez az önkormányzatokon keresztül is nélkülözhetetlen információkhoz jutottak a szolgáltatók. Arra utaló ismeretek is vannak, hogy a gyermekintézmények nyitva tartása jobban igazodik az igénybe vevők munkaidejéhez. Az önkormányzati intézmények elérhetősége azonban továbbra is gyakran rugalmatlan és esetleges. Az óvodai kapacitáshiány esetén például döntő lehet az, hogy az intézmények által nagy szabadsággal végzett felvétel során mit gondolnak a szülők munkavállalási esélyeiről és hajlandóságáról.

Az önkormányzati intézményeknek és a munkaügyi kirendeltségeknek a foglalkoztatás megkönnyítését szolgáló koordinációs tevékenysége jellemzően kicsi, önállóan működő szervezetekben zajlik, és nehezen megfigyelhető.

Ezért nagy a jelentősége annak, hogy az erre megfelelő – általában az egyes intézményeknél magasabb – szinten folyik-e a jó gyakorlatok összegyűjtése és megosztása.

A foglalkoztatás bővülését segítő önkormányzati tevékenységekre általánosan jellemző, hogy a helyi kapacitáskorlátok miatt a szervezést célszerűbb a kistérségi szintű intézményekhez, például a munkaügyi kirendeltségekhez vagy az új járási közigazgatási intézményekhez telepíteni, és ezen a szinten megerősíteni a szereplők együttműködésének ösztönzőit. Ebben a felállásban a program-, illetve intézménymenedzsmentnek magasabb tranzakciós költségeket kell vállalnia, mint az eddigi konstrukciókban. Ez az ára annak, hogy fejleszteni lehessen a differenciált egyéni mentorálást, javítani a célzottságot, közelíteni a különböző apparátusokban folyó összefüggő tevékenységek szakmai színvonalát, befolyásolni a szervezési kérdések hatását a programok kimenetelére.<sup>23</sup> Jól összeegyeztethető ez az önkormányzat helyi foglalkoztatói dominanciájának mérséklésével és koordinációs szereppé alakításával, az üzleti, köz- és civil szférába tartozó szereplő helyi együttműködéseinek erősítésével, a fejlesztési ügynökség típusú partnerségi intézmények szerepével.

## HIVATKOZÁSOK

ÁSZ (2002): **Jelentés a foglalkoztatást elősegítő támogatások felhasználásának ellenőrzéséről.** Állami Számvevőszék, Budapest, július.

ÁSZ (2007): **Jelentés a közmunkaprogramok támogatására fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről.** Állami Számvevőszék, Budapest, szeptember.

BÁLINT ISTVÁN (2006): Új kihívásokra új válaszok. Munkaügyi Szemle, 10. sz.

BÓDIS LAJOS (2002): **A multinacionális tömeggyártó üzemek és az állami munkaközvetítés.** Szociológiai Szemle, 1.

BÓDIS LAJOS (2008): A betanított és szakmunkások álláskeresője, az új nagy foglalkoztatók toborzási eljárásai és a munkanélküli (álláskeresői) járadék indokoltsági ellenőrzésének összefüggései. Kutatási zárótanulmány (OFA 6341/0047).

BÓDIS LAJOS–NAGY GYULA (2008): A rendszeres szociális segélyezés jogosultsági és indokoltsági vizsgálata és a segélyezettek foglalkoztatása. "How could Hungary increase labour force participation? Institutions affecting inflows and outflows in the Hungarian labour market" kutatási program (SZMM–MTA KTI, 2007–2008. o.) 3.4. háttér tanulmánya.

CZENE ZSOLT–RICZ JUDIT (2010): **Helyi gazdaságfejlesztés. Ötletadó megoldások, jó gyakorlatok.** VÁTI Területfejlesztési füzetek, 2.

CSIGE TAMÁS–ÉLES ANDRÁS (2008): 1993. évi III. törvényben foglalt rendszeres szociális segélyezéssel kapcsolatos szabályozásra tett módosító indítvány. Hajdúdorog és Hajdúnánás polgármestereinek levele Gyurcsány Ferenc miniszterelnök részére, március 3.

CSOBA JUDIT (2007): **A szociális gazdaság támogató-segítő háttere, európai uniós és hazai hálózatai.** Megjelent: Frey Mária (szerk.): Szociális gazdaság kézikönyv. Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 194–200 o.

CSOBA JUDIT (2010): **A közfoglalkoztatás régi/új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban.** Esély, 1. 4–24. o.

<sup>23</sup> Egy kapcsolódó szakpolitika területén a kistérségi (leendő járási) szintű feladatellátás megerősítését, a területileg szétszórtnan dolgozó apparátus megsegítését és ellenőrzését tartalmazza a Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió, méghozzá közvetlenül hasznosítva a munkaügyi kirendeltségek hálózatának tapasztalatait (NSZK 2011). A jelenleg szakértői elképzelésnek tekinthető program átfogó rendszert vázol fel, amelynek célja, hogy egyensúlyba hozza a központi szabályozást (feladatfinanszírozás és minőségbiztosítás) a kistérségi szinten dolgozó apparátus döntési felhatalmazásával.

- EC (1994): *Growth, Competitiveness, Employment, The Challenges and Ways forward into the 21st Century*, The White Paper, European Commission ECSC-EC-EAEC, Brussels-Luxembourg.
- FAZEKAS KÁROLY (2001): *Az aktív korú állástalanok rendszeres szociális segélyezésével és közcélú foglalkoztatásával kapcsolatos önkormányzati tapasztalatok*. Budapesti Munkagazdaságtani füzetek, 9.
- FREY MÁRIA (szerk.) (2007): *Szociális gazdaság kézikönyv*. Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest.
- FREY MÁRIA (2009): *A foglalkoztatás és a munkapiaci részvétel növelése Magyarországon. Munkaerőpiaci tükrök, 2009*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 177–223. o.
- G. FEKETE ÉVA (2011): *Önkormányzatok és civil szervezetek helyi foglalkoztatási kapacitásainak növelési lehetőségei*. Záró tanulmány. Észak-magyarországi Regionális Kutatásokért Alapítvány, Miskolc, március.
- GYÖRGYI ZOLTÁN–MÁRTONFI GYÖRGY (2001): *Vissza a munkaerőpiacra. A tranzitfoglalkoztatási program tapasztalatai*. Kutatás közben, 232. Oktató Intézet.
- HAVAS GÁBOR (2008): *Esélyegyenlőség, deszegregáció*. Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János–Varga Júlia* (szerk.): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Ecostat, Budapest, 121–138. o.
- HAVAS GÁBOR–LISKÓ ILONA (2006): *Óvodától a szakmáig*. Oktató Intézet–Új Mandátum Kiadó, Budapest.
- HEFOP (2008): *Időközi értékelés, 2007*. Értékelési jelentés július 28.
- HERCZOG MÁRIA (2008): *A kora gyermekkori fejlődés elősegítése*. Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János–Varga Júlia* (szerk.): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Ecostat, Budapest, 33–52. o.
- KABAI GERGELY (2011): *A munkahelyteremtés új útja a Dél-Dunántúlon. A Sorsfordító – sorsformáló munkaerő-piaci program*. Megjelent: *Németh Nándor* (szerk.): *A helyi kezdeményezésű gazdaságfejlesztési programok vizsgálata. Esettanulmányok*. KTI Könyvek 14. MTA Közgazdaságtudományi Intézet.
- KABAI GERGELY–NÉMETH NÁNDOR (2011): *Szociális gazdasági törekvések Belecskán*. Megjelent: *Németh Nándor* (szerk.): *A helyi kezdeményezésű gazdaságfejlesztési programok vizsgálata. Esettanulmányok*. KTI Könyvek, 14. MTA Közgazdaságtudományi Intézet.
- KELLER JUDIT (2010): *Patterns and dynamics of European sub-national governance: institutional transformations in Hungarian micro-regional associations 1990–2006*. PhD-dolgozat, European University Institute, Firenze.
- KELLER JUDIT (2011): *Heterarchia és fejlődési pályaváltás: Új elméleti megközelítés a kistérségkutatásban*. *Tér és Társadalom*, 3. sz.
- KOTÁN ATTILA (2005): *Az óvodai nevelés intézményrendszere és finanszírozása*. *Educatio*, 14. évf. 4. sz. 762–776. o.
- KOVÁCS KATALIN (2008): *Kistelepülések lépéskényszerben*. Megjelent: *Váradi Monika Mária* (szerk.): *Kistelepülések lépéskényszerben*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.
- KOVÁCS PÉTER (2003): *Foglalkoztatási paktum. A térségi foglalkoztatáspolitikai társadalmisítása*. Vas Megyei Tudományos Ismeretterjesztő Egyesület, Szombathely.

- KÖLLŐ JÁNOS (2003): **Meddig tart a rendszerváltás? Esettanulmány egy szövetkezet átalakulásáról, 1988–1996.** Közgazdasági Szemle, május. 50. évf. 5. sz. 406–427. o.
- KÖLLŐ JÁNOS–SCHARLE ÁGOTA (2011): **A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre.** Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör*, 2011. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest.
- LÁSZLÓ GYULA (2010): **A magyarországi foglalkoztatási paktumok összehasonlító elemzése és átfogó értékelése. A foglalkoztatási partnerségek jelenét feltáró és jövőjét megalapozó kutatás záró tanulmánya.** Készült az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány megbízásából. Pécs.
- MOLNÁR MÁTÉ (2011): **Tranzitfoglalkoztatás. Támogató és fejlesztő pedagógiák a hátrányos helyzetű csoportok munkaerő-piaci reintegrációjában.** Kézirat.
- NAGY GYULA (2008): **Önkormányzati szociális segélyezés: a vizsgált önkormányzatok segélyezési gyakorlata.** Megjelent: *Nagy Gyula* (szerk.): *Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat.* KTI Könyvek 10. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 67–77. o.
- NÉMETH NÁNDOR (szerk.) (2011): **A helyi kezdeményezésű gazdaságfejlesztési programok vizsgálata. Esettanulmányok.** KTI Könyvek, 14. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.
- NSZK (2011): **Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció, 2011–2020.**
- PATAKI ÉVA–SOMORJAI ILDIKÓ (szerk.) (2007): **Szolgáltatásokkal a gyermekszegénység ellen. Szolgáltatásfejlesztési koncepció a gyermekszegénység elleni nemzeti programhoz.** Gyerekesély füzetek 1. MTA KTI Gyerekprogram, Budapest.
- PÉTER FERENC (2009): „Út a munkához” program: a közfoglalkoztatási tervek tapasztalatai. ÁFSZ főigazgatói értekezlet, május 26.
- RÁCZ KATALIN (2009): **Útban a szociális gazdaság felé? Beszámoló egy produktív szociálpolitikai program eddigi eredményeiről.** Kapocs, 8. évf. 3. sz.
- SCHARLE ÁGOTA (2010): **Háttérindikátorok a napközbeni gyermekellátások férőhely-szükségletének meghatározásához.** Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet, szeptember.
- SCHARLE ÁGOTA (2011) (szerk.): **A közcélú foglalkoztatás kibővülésének célzottsága, igénybevétele és hatása a tartós munkanélküliségre.** Kutatási jelentés. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet–Hétfa Elemző Központ, Budapest.
- SZŰCS ERIKA (2009): **Út a munkához. A szociális támogatási rendszer munkára ösztönző átalakítása.** Előadás, április.
- TÓTH OLGA (2000): **A családi élet és a fizetett munka harmonizálása.** Megjelent: *Frey Mária* (szerk.): *EU-konform foglalkoztatáspolitikai.* Kiadó nélkül, Budapest, 418–437. o.
- TÖRÖK BALÁZS (2005): **Óvodák és szülők – vonzások és választások.** *Educatio*, 14. évf. 4. 787–804. o.
- TRIGILIA, C. (2001): **Social capital and local development.** *European Journal of Social Theory*, 4(4), 427–442.
- UDVARI KERSTIN–VARGA ISTVÁN (2010): **Tervezett tervezetlenség – közfoglalkoztatási tervek tartalomelemzése.** *Esély*, 1. 25–45. o.
- VÁGÓ IRÉN (2005): **Felfelé terjeszkedő óvodáztatás – stagnáló hozzájárulás.** *Educatio*, 14. évf. 4. 742–761. o.

### 3. A SZAKPOLITIKA-ALKOTÁS MINŐSÉGE

#### 3.1. DÖNTÉSHOZATALI MECHANIZMUSOK AZ ORSZÁGOS SZINTŰ SZAKPOLITIKÁBAN\*

VÁRADI BALÁZS

A fejezet célja azoknak a döntés-előkészítési és döntési mechanizmusoknak a feltérképezése, amelyek során a foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos politikai döntések az elmúlt húsz évben Magyarországon megszülettek. Az érdekegyeztetés intézményrendszerét a **2. rész 3. fejezetében** tárgyaljuk.

Húsz év a szakpolitika-alkotásban hosszú idő, és a magyar foglalkoztatáspolitikai döntéseivel és különösen a döntés-előkészítéssel kapcsolatos meglévő leíró szakirodalom (például Frey 2002, Halmos 2010, Tóth 2008) a vizsgált időszakot, a vizsgált döntések körét és módszereit tekintve is sokkal limitáltabb, mint amit e kötet kijelöl. Ebben a fejezetben nem vállalkozunk ennek a hiánynak a teljes körű, szaktudományos pótlására. Nem választottuk azt az utat sem, hogy Frey Mária (2002, 2011) alapos munkáit összefoglalva a munkaügyi politikai jogszabályi-intézményi leíró katalógusát nyújtsuk.

Ehelyett a döntés-előkészítés és a döntéshozatal történetét néhány, a két évtized nagy részén végighúzódó, megítélésünk szerint társadalom- és gazdaságpolitikai hatásaiban ma különösen releváns, de bevallottan önkényesen kiválasztott téma köré csoportosítva tárgyaljuk. A fejezet a meglévő szűkös irodalom mellett egy kérdőívvél kiegészített strukturált **interjú kutatásra** és egy **sajtóelemzésre** támaszkodik. Figyelemmel ezekre a korlátokra, – a kötet empirikus eredményeket összefoglaló fejezeteitől eltérően – inkább hipotéziseket, mint meggyőzően bizonyított összefüggéseket fogalmaz meg.

#### A SZAKPOLITIKAI DÖNTÉSHOZATAL ELMÉLETE

A szakpolitikai döntések megszületésének vizsgálatakor egy sor tudományterület: a politikatudomány, a közgazdaságtan, a szervezetszociológia, a játék- és információelmélet, valamint a pszichológia módszertani megközelítésének felhasználásával különböző leíró modellek születtek. Ezek terjedelmes irodalmát összefoglalja Parsons (1995), magyarul röviden Hajnal–Gajduschek (2010). Ezek közül kiemelünk néhányat, azokat, amelyek relevánsnak tűnnek a magyar foglalkoztatáspolitikai döntéshozatala szempontjából.

Az első a közpolitika klasszikus ciklusmodellje, amelynek fő lépéseit az **1. táblázat** foglalja össze.

\* Köszönöm Garzó Lilla, Hajnal György, Galasi Péter és Scharle Ágota megjegyzéseit, G. Szabó Andrásnak a sajtóelemzés elkészítését. Cseres-Gergely Zsombor és Reszkető Petra EU-szakpolitikával kapcsolatos gondolatait engedélyükkel szövegszerűen is beépítettem a fejezet szövegébe. Az esetleges hibákért és tévedésekért a szerző felel.

1. táblázat: Lépések és szereposztás a közpolitika ciklusmodelljében

Lépés	Döntéshozó	Szakértő
a) A probléma észlelése és definiálása*	felelős politikusok, szakpolitikusok	
b) A közpolitikai alternatívák kidolgozása		köztisztviselők és/vagy külső szakértők
c) Alternatívák <i>ex ante</i> értékelése		köztisztviselők – a döntéshozóktól kapott kritériumrendszer alapján
d) Döntés az előbbiek alapos mérlegelése után	felelős politikusok: miniszter, kormány vagy parlament	
e) Végrehajtás		köztisztviselők
f) A szakpolitika <i>ex post</i> értékelése		döntés-előkészítéstől és az implementációtól független szakértők

\*Ez származhat az ország fejlettségéből, a politikából (például pártprogramok), intézményi agendákból, lobbiktól, külső válságokból, a médiából, nemzetközi trendekből vagy szellemi áramlatokból, ideológiákból is.

Ebbe a modellbe (különösen *b*), *c*) és *f*) lépcsőjébe) jól illik a professzionális, irányítási és racionális elemeket hangsúlyozó új közszolgálati irányítás (*new public management* – Hajnal 2004) és az elmúlt évek egyik fő szakpolitika-előkészítési áramlatának legfontosabb törekvése, a tudományos igényességű kutatásokkal megalapozott, tényeken alapuló (*evidence-based*) közpolitikai döntés-előkészítés (Head 2009) is. Ezt a keretet azért emeltük ki, mert úgy véljük, nem véletlenül épülnek gyakran eköré a bevezető tankönyvek (például Howlett és szerzőtársai 2009): sok, a döntés-előkészítéstől távolabbi, de a folyamatban részt vevő szakember ezt tekinti a döntés-előkészítés egyetlen, megkövetelhető, ideális formájának.

Ezzel a megközelítéssel szembeállíthatunk egy sor másik keretet, amelyek a szakpolitika-alkotást szociologikusabb, leíróbb eszközökkel elemzik. Ezeket nem mutatjuk be egyenként, de a modellek bő kínálatból (lásd Parsons 1995) kiemelünk néhány olyan fontos elemet, amelyek az 1. táblázat sablonjába nem férnek bele:

- Már a döntés-előkészítést is mélyen áthatják az érintettek érdekei. Lindblom (1959) szerint a szakpolitikai döntés az inkrementalizmus, a kis lépések tudománya. Változtatni egyszerre többnyire csak egyet és kicsit, gyakran széles körű egyeztetések után lehet. Lindblom maga is figyelmeztet, hogy ha így alakulnak ki a közpolitikai döntések, az könnyen lokális optimumokhoz, azaz olyan helyzetekhez vezethet, amelyek az alternatívák közeli, szűk körét mérlegelve talán a legjobbnak tűnnek, de a valóban elérhető szakpolitikai megoldások teljességét figyelembe véve nem optimálisak.
- Az információ előállításának, feldolgozásának is van egy sor (például időbeli, pszichológiai-kognitív) korlátja.



– Az egyes emberek mégoly racionális egyéni céljaiból a közjót nem mindig képesek aggregálni azok az intézmények, amelyek kereteiben a döntés-előkészítő folyamat zajlik. A politikai döntéseket pedig szinte mindig egymással is konfliktusban álló tagokból álló csoportok hozzák.

Mindkét keretben fontos összetevő, hogyan alakul a szaktbürokrácia, a köztisztviselői kar és a választásokból fakadó demokratikus mandátumot megszerző politikai vezetők egymáshoz való viszonya.

## A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI DÖNTÉSEK JELENTŐSÉGE

Kevésbé lennének érdekesek a foglalkoztatáspolitikai kimenetele szempontjából a politikai döntés-előkészítés és döntéshozatal részletei, ha nemzetközi összehasonlításban úgy találnánk, hogy különböző országok különböző politikai-intézményi döntés-előkészítési és -hozatali mechanizmusok révén is mindeképpen hasonló foglalkoztatáspolitikai helyzetbe kerültek. Ez azonban, Magyarországot a többi hasonló kiindulási pontról indult és részben hasonló külső gazdasági sokkoknak kitett közép-kelet-európai szocialista országgal összevetve, nincs így. Akár a munkaerő-piaci részvételt, akár a munkanélküliek közül a tartós munkanélküliek arányát nézzük, jelentős különbségeket találunk (Bajnai és szerzőtársai 2008). Ezek a különbségek – egy olyan országcsoportban, amelynek mind 1989 előtti története, mind a világgazdaságban elfoglalt helye hasonló – arra utalnak, de legalább is nem zárják ki, hogy a döntéshozatal sok elemében országonként eltérő működése hatással lehet a foglalkoztatáspolitikai mutatóira.<sup>1</sup>

A következőkben négy téma mentén vizsgáljuk, vajon a magyar foglalkoztatáspolitikai döntés-előkészítési és döntéshozatali folyamatai mennyiben és milyen irányban tértek el, ha eltértek, a közpolitika klasszikus ciklusmodelljétől. Elsőként a szaktárca vezető köztisztviselőinek rekrutációját, illetve szerepfelfogását és ennek változásait vizsgáljuk; másodikként azt tekintjük át, hogyan alakult a döntéshozók és döntés-előkészítők problémaérzékelése és melyek voltak a munkapiaci helyzet javításával kapcsolatos főbb elképzelések. A harmadik téma a közmunkával kapcsolatos vélekedések, végül a negyedik az EU szakpolitikai kereteinek hatása a hazai foglalkoztatáspolitikai-alkotásra.

## A KÖZTISZTVISELŐK SZEREPE ÉS SZEREPFELFOGÁSA

A rendszerváltáskor a munkaügyi tárca kiinduló apparátusa főként az Országos Tervhivatalból és az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatalból és az állampárt szakszervezetének stábjából verbuválódott. Az ezt a pályát bejárt interjúalanyaink nosztalgiával tekintenek vissza a rendszerváltást megelőző időszakra. Kiindulásképp érdemes felidézni, hogy a köztisztviselők foglalkoztatására a szocializmusban Linder (2010) szerint általában a következő tulajdonságok voltak jellemzők:

- a közigazgatásnak az államszocializmus alatt elkerülhetetlen átpolitizáltsága,
- az alacsony fokú mobilitás,
- a személyzeti politika nagymértékű decentralizációja és töredezettsége,

<sup>1</sup> A volt szocialista EU-tagországok köztisztviselői karának alakulásáról a csatlakozás után lásd: Meyer-Sahling (2009).

- egyes személyügyi hatásköröknek a miniszterek kezében való összpontosítása,
- a közszolgálat (átpolitizáltsága miatt) negatív megítélése és a gyenge bérszínvonal.

Ebben a struktúrában hiányzott a demokráciában szokásos dichotómia a gyakran egymást váltó, élesen különböző politikai célokat képviselő választott kormányzati politikusok és az őket és a közjó eszményét egyszerre szolgálni hivatott karrier-köztisztviselő között. Azoktól, akik ebben a rendszerben szocializálódtak, megkövetelték, hogy a politikától elválaszthatatlan közjót maguk is felismerjék és szolgálják.

Erre a magabiztos attitűdre a rendszerváltás utáni első kormány épített is: az Antall-kormány idején a legáltalánosabb kormányzati célkitűzéseken és a költségvetési kereteken túl a munkaüggyel foglalkozó köztisztviselők kezdeményezőkézségének igen széles tér nyílt (lásd a [2. rész.1 fejezetét](#)): nemcsak eszközök meghatározását, de gyakran a részcélok megfogalmazását is rájuk bízta.

1992-ben a parlament elfogadta a köztisztviselők jogállását szabályzó kódexet, amely – részben német mintára – egy vegyes, de a hagyományos, zárt német-osztrák bürokráciaszabályozásnak (szenioritástól függő fizetés, munkahely biztonsága) sok elemét felmutató szabályokat tartalmazott (Linder 2010).

Ez a politikai megfontolásokat is mérlegelő, nagyfokú autonómiát feltételező szerep a vezető munkaügyi köztisztviselőkkel kapcsolatban az 1994-es kormányváltás után is fennmaradt. Például a pályakezdők segélyének megszüntetésére a tárca tisztviselői tettek javaslatot, Bokros Lajos maga csak a szociális támogatások visszametszését írta elő. A Bokros-csomag munkálatai során a szakemberektől is politikai mérlegelést vártak: például egy intézkedéssel szemben a köztisztviselőktől elfogadható volt az olyan érvelés, hogy az „nagyon fáj” (jelentős pozícióromlással és ezért elégedetlenséggel jár), és „keveset hoz” (kicsi a költségvetési megtakarításban megjelenő haszna), ezért nem érdemes megvalósítani.

A Bokros-program után, Kiss Péter minisztersége idején a tárca elsősorban egyes jól azonosítható (és szavazataikkal politikai tőkét jelentő) rétegeket, csoportokat (romák, pályakezdők) deklaráltan megcélzó programjai kaptak zöld utat. Volt olyan köztisztviselő, aki ezt zokon vette, de többeknél úgy tűnt, a politikai megrendelés egybeesett a tárcán belüli köztisztviselői elképzelésekkel. Visszatekintve, más tárcákhoz képest 1990 és 1998 között az ott dolgozók szerint a munkaügyben viszonylag jól együttműködő, szakmailag is jól teljesítő köztisztviselői kar alakult ki.

Az első Orbán-kormányra a korábbiaknál inkább voltak jellemzők a határozott politikai megrendelések, de az is igaz, hogy a tárcánál továbbra is a köztisztviselők dolgozták ki a foglalkoztatáspolitikát érintő tervek részleteit (Pesti 2000). Az 1998–2002 közötti ciklus kormánya azonban már alapvetően a végrehajtást tekintette az apparátus feladatának, nem az alternatívák kidolgozását.

A köztisztviselők és a politikusok közötti szerepmegosztás változásának fontos állomása volt a 2001. és 2002. évi radikális minimálbér-emelés. Az ötlet pontos forrását nem sikerült azonosítanunk, de az biztosan vezető

kormánypolitikusként származhatott – a területért felelős köztisztviselőket meglepetésként érte. Bár találtak benne szakpolitikailag elfogadható elemeket (az esetleges kifehérítési hatást és a szociális támogatás és a munkajövedelem közötti különbség növelését), a köztisztviselők számára sokkoló volt, hogy úgy döntöttek egy ilyen *par excellence* munkaügyi kérdésről, hogy várható foglalkoztatási hatásait előzetesen nem számoltatták ki a szaktárca szakértőivel (vö. **2. rész 2. fejezete**).

Az Orbán-kormány a korábbiakétól eltérő felfogását a köztisztviselők szerepéről az is mutatta, hogy 2001-ben létrehoztak egy külön, kiemelten bérezett, magas tudásúnak és több kormányzati területen is bevethetőnek szánt háromszáz fős vezető köztisztviselői elitállományt. Ennek deklarált célja a szakpolitika-alkotás minőségének emelése lett volna, de a kiválasztottakra a kormányváltás után a politikai okokból való bebetonozottság árnya vetült, és speciális státusuk 2007-ben meg is szűnt.<sup>2</sup>

Akik belülről látták a Horn- és a Medgyessy-kormány alatt is a közben szétosztott, majd újra összerakott munkaügyi tárcát, egyöntetűen úgy vélték, a köztisztviselői kar szakmai minősége romlott 2006-ra. Ebben az időszakban a politikailag, választási szempontból kulcsfontosságúnak ítélt, jellemzően sok kisebb intézkedésből összeálló szakpolitikai csomagoknak (például a 2005 őszi meghirdetett „Száz lépés” elnevezésű programnak) már a kidolgozása is fentről lefele, a szokásos horizontális egyeztetések mellőzésével – a köztisztviselőket csupán szabályozási részletkérdések kidolgozására kárhóztatva – zajlott.

A helyettes államtitkári poszt 2006-os eltörlését<sup>3</sup> nem egyformán ítélik meg a szereplők. Az ambiciózus köztisztviselők szerint ettől sérült a köztisztviselők szakmai önállósága, kezdeményezőképesége háttérbe szorult, és rövidebb lett az a karrierút is, amit kinyilvánított pártlojalitás deklarálása nélkül be lehetett futni. Szerintük a jogszabály-alkotóhoz már kifejezett politikai kívánalomként eljuttatott átalakítás a politika szakmaiatlan megrendeléseivel szembeni szakmai ellenállás letörését célozta. A közvetlenül érintett politikusok szerint viszont *de facto* a helyettes államtitkári pozíció már korábban is politikai kinevezett, politikus-köztisztviselőket takart, akiknek elbocsátásunk után nagy összegű végkielégítést kellett volna fizetni – szerintük az átalakítás csak a szabály betűjét közelítette a valósághoz.

Abban azonban egyöntetű válaszokat kaptunk, hogy a minisztériumban sem a – gyakran egészen távoli szakmai háttérrel érkező, vö. **2. rész 1. fejezete** – szakpolitikuskoknak, sem a döntés-előkészítő köztisztviselőknél a rendszerváltás éveinek nyugat-európai tanulmányúttjai és az ugyanakkor idelátogató külföldi szakértőkkel való konzultáció után semmiféle statisztikai, módszertani, közgazdaságtani továbbképzést nem tartottak. Ez a helyzet a maximum önképzésre hajlandó köztisztviselőknél egy-egy aggregált időszor vagy összehasonlító tábla értelmezésében még nem feltétlenül jelentett akadályt, de valószínűleg korlátozta a döntés-előkészítéshez elengedhetetlen mikroszintű adatokat felhasználó – munka-gazdaságtani, ökonometriai ismereteket igénylő – elemzések elkészültét (bővebben lásd a **3. rész 2. és 3. fejezetét**).

Talán összefügg ezzel az a megfigyelés, ami a döntés-előkészítést megalapozó számításokkal kapcsolatos. A minisztérium ilyen téren dolgozó köztisztviselői, bár igyekeztek helyes, naprakész, minél részletesebb leíró foglalkoztatási

2 A kormány tervezett egy egységes új közszolgálati törvényt is, a szabályozás kidolgozására kormánybiztost is kineveztek, de a terv, valószínűleg legalább részben a köztisztviselők ellenállása miatt, lekerült a napirendről (Linder 2010).

3 A helyettes államtitkár addig lehetett szakmai kinevezett is, míg az új szakállamtitkári poszt egyértelműen politikai jellegű lett. Addig a minisztériumokat a miniszternek felelő, egymás mellé rendelt politikai, illetve közigazgatási államtitkár vezette, és az utóbbi beosztottjaként dolgoztak a részterületekért felelős helyettes államtitkárok. Az új rendszerben a tárcánként egyetlen államtitkárt és az alá tartozó szakállamtitkárokat is a miniszterelnök nevezte ki.

adatokhoz jutni, és érdekes, hosszabb távú kérdésekből – így például a minimálbér-emelés utólagos hatásvizsgálatáról – egyszer-egyszer történt külső megrendelés, de saját elmondásuk szerint az előterjesztésekbe bekerülő számokat zömében maguk „barkácsolták”. Különösen az aktív eszközökkel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy döntés-előkészítési számításaik során, a nyugdíjterületet kivéve, gyakorlatilag nem számoltak a munkaerő kínálatát és keresletét megváltoztató (úgynevezett viselkedési) hatásokkal.

Húsz év során a minisztériumi döntés-előkészítés területén a bürokrácia és a politika közötti határ tehát fokozatosan eltolódott a politika javára: a szakbürokrácia egyre inkább pusztán végrehajtói szerepbe szorult. Egy magát nyeregben érző és professzionálisnak gondoló későkádári köztisztviselői réteg az Antall-, a Boross- és a Horn-kormány alatt jelentős autonómiával és befolyással vett részt a foglalkoztatáspolitikai döntés-előkészítésben.<sup>4</sup> Ez változott az első Orbán-kormány idején, amikortól az egyre türelmetlenebb, politikailag motivált politikusi megrendelések kodifikálására és végrehajtására szűkült a szakértők feladata. Ez a tendencia nem fordult vissza 2002-ben sem, sőt ez teljesebben ki a kormányokkal korábban is gyakran cserélődő helyettes államtitkári poszt formálisan is politikai kinevezett szakállamtitkárrá változtatásával 2006-ban. Ez a folyamat egyrészt a kormányzati politikai akarat sikeresebb transzmissziójához vezethet, másrészt viszont a köztisztviselők demoralizálódásával, illetve a döntés-előkészítésből való egyre nagyobb mértékű kima radásával járt, ami pedig a döntések minőségét is rontotta.<sup>5</sup>

## AZ ALACSONY AKTIVITÁSI RÁTÁVAL KAPCSOLATOS NÉZETEK

A két évtizedre visszatekintve, az egyik – ha nem a fő – kérdés a hazai foglalkoztatáspolitikával kapcsolatban az, hogy a politika számára miért tartott oly sokáig annak felismerése, hogy az alacsony foglalkoztatottsági szinttel járó pálya, amelyre Magyarország került (lásd **1. rész**) az egyik fő stratégiai kihívás a magyar gazdaságpolitika számára. Olyan kihívás ez, amely magától nem oldódik meg, s amelyre csak a munkakeresleti, munkakínálati eszközök és a foglalkoztatáspolitikai egész eszközrendszerének együttes megváltoztatása adhat megoldást. Ha valakiknek, akkor a foglalkoztatáspolitikai döntés-előkészítő köztisztviselőinek lett volna a feladata, hogy ezt a kormányzati politikusok tudomására hozzák.

A sajtóelemzés jól kirajzolja azt a lassú és fokozatos folyamatot, ahogy az újságírók eljutnak a probléma felismeréséhez. 1990 nyugtalan tavaszán a sajtóban a foglalkoztatás még alig-alig téma, voltaképpen még a nyelv sem alakult ki, amin egy piaccgazdaságban a kérdésről beszélni szokás. A sztrájk törvényt komoly társadalmi és politikai vita után már 1989-ben elfogadta a parlament, még abban az évben úgy módosították a munkatörvénykönyvet is, hogy az illeszkedjen a magántulajdon rendszeréhez (Halmos 2010), de az újságírók egyelőre a sötétben tapogatóztak, ami a kialakulófélben levő foglalkoztatási viszonyokat illeti. A Népszabadság szerint csak az olyan állások érdemesek támogatásra, amelyek „önfenntartók,” különben át kell képezni az érintetteket; a munkanélkülieknek „tisztességes” segély jár, a HVG szerint áttelepülési segéllyel kell segíteni az álláshoz jutást. Öszre már előbbre tart a munkaerőpiacot is érintő átalakulás, és a sajtó azt magyarázza, hogy a foglalkoztatási

4 A rendszerváltás utáni két kormány erősen rá is volt utalva e köztisztviselői rétegre.

5 Meyer-Sahling (2009) szerint Magyarország azok közé a 2004-ben felvett EU-tagországok közé tartozik, amelyekben bizonyos dimenziókban általában is visszafordult a 2004-ig az európai uniós elvárásoknak megfelelő, nyugat-európai, autonóm köztisztviselői kar irányába mutató trend.

szint a beruházásoktól függ, a munkaerőpiacról egyre tömegesebben kiszoruló sorsa a korengedményes nyugdíjazás.

1994-ben, a választások előtt a sajtóban már téma, hogy a magasnak látott munkanélküliség részben strukturális jelenség. A beáramló külföldi tőke mint munkahelyteremtő a jobboldali sajtóban is pozitív fényben tűnik fel. A szak-sajtóban az aktivitási helyzet finomabb struktúrája is téma: a képzettebbek között alacsonyabb a munkanélküliség, a munkaerőpiactól való távol maradási segíti a gyés, gyed, a korengedményes nyugdíj, és az önfoglalkoztatás (kényszerállalkozás) sem jelent valódi megoldást.

1998-ban a sajtóban továbbra is él a hit, hogy ha nem is automatikusan, de a gazdasági növekedés növeli majd a foglalkoztatást. A sajtómintánkban ekkor jelenik meg először az a gondolat, hogy a munka adójellegű terhei – ez esetben az egészségügyi hozzájárulás – növelése csökkentheti a foglalkoztatást.

2002 tavaszán a Népszabadság a következő foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos gondolatokat tematizálta: 1. a külföldről érkező befektetések javítják a foglalkoztatást, 2. a magas minimálbér miatt csökkenhet a foglalkoztatás, 3. a roma népesség körében (akik átlagosan képzetlenebbek is) magasabb a munkanélküliség, de az érettségi kiutat jelenthet, 4. az aktív népesség csökkenése egyszerre csökkentheti a foglalkoztatottak és a munkanélküliek számát is, például a rokkantsági nyugdíj a munkanélküliség alternatívája lehet, és 5. az önkormányzatoknak segélyezés helyett jobban megéri a közcélú munkában foglalkoztatni embereket. A Magyar Nemzet szerint a munkát terhelő adók nehezítik a foglalkoztatás növekedését, és az is téma, hogy a foglalkoztatási programok célja részben a roma kisebbség esélyeinek javítása.

2006 őszén a Népszabadság az eddigieknél kétkedőbb a részmunkaidős foglalkozással szemben (nem segíti az idősebbek munkához jutását), felmerül, hogy az úthálózat javítása is hozzájárulhat a foglalkoztatás bővüléséhez. Megint előkerül, hogy a járulékkedvezmények (adókedvezmények) hatására nőhet a foglalkoztatás. Ekkor már az a kép, hogy a termelékenység növekedése miatt nem feltétlenül nő a foglalkoztatás a gazdasággal együtt, illetve a képzettségek hiánya akadályozza a foglalkoztatási helyzet javulását. Ennek ellenére egy kormánypárti szakpolitikus még ekkor is úgy nyilatkozott, hogy a munkanélküliség (tehát nem az alacsony foglalkoztatási szint ellen) ellen az állam közvetlenül nem sokat tehet.

A Magyar Nemzet még mindig a részidős és távmunkában reménykedik, a munkaadók közül a hazai vállalkozások bővülésében bízik, látja, hogy az oktatás és az egészségügy színvonala is hat a foglalkoztatási helyzetre. Ír arról is, hogy a termelékenység növekedése miatt a gazdasági növekedés nem feltétlenül jár a foglalkoztatás javulásával.

A HVG-s mintánkban 2006 táján cikkeztek legtöbbször a foglalkoztatás kérdéseivel. Sok korábbi gondolat mellett a főbb újak: az alacsony foglalkoztatás egyik oka, hogy kiterjedtek a jóléti rendszerek; magasak a munkát terhelő adók és járulékok; nem eléggé liberalizált a munkaerőpiac; a magas minimálbér miatt alacsony a foglalkoztatás; az autópályák mentén alacsonyabb a munkanélküliség; a segély nagyságától nőhet a munkanélküliek száma. Immár nagy problémaként merül fel a generációkon át öröklődő munkanélküliség.

2006 őszén a foglalkoztatáspolitikát a HVG-ben és a Népszabadságban kiszorítják más témák, a Magyar Nemzetben viszont, azon kívül, hogy megint szerepel,

hogyan a munkát terhelő adók csökkentése a foglalkoztatás növekedéséhez vezethet, először bukkan fel az a gondolat, hogy a növekedés és a foglalkoztatás között fordított oksági viszony is fennállhat: a foglalkoztatás növelése lehetne a tartós gazdasági növekedés alapja.

A foglalkoztatási helyzet kérdése tehát fokozatosan lépdelt felfelé a politika napirendjén: 1990-t még a jövőtől való félelem jellemezte, utána jó ideig élt a remény, hogy a gazdasági növekedés enyhíti a foglalkoztatáspolitikai problémákon, és csak 2006-ra érett meg az a (szakirodalomban már 1994-től megtalálható) vélekedés, hogy a foglalkoztatási szint belső, szerkezeti okokból beragadt egy alacsony szinten.

De ha a sajtónak lassan is állt össze a kép, vajon a területtel foglalkozó szakpolitika hamarabb ébredt? Sajnos, a válasz: nem. Visszatekintve, úgy tűnik, ennek gyökere abban az egyébként érthető stratégiában keresendő, amely szerint a rendszerváltás elején a tárca legfőbb feladata a gyorsan növekvő munkanélküliség kezelése volt, elsősorban a munkapiacról való kivonás eszközeivel (lásd [1. rész](#)). A kiszoruló körülbelül egymillió, nagy arányban idős vagy képzetlen embernek – vélekedtek a tárcánál politikusok és köztisztviselők egyaránt – nem lesz már munkája soha, a feladat tehát az, hogy az állam szociális eszközökkel biztosítsa a megélhetésüket. Ehhez néha a tétlenség is elég volt: például a rokkanttá nyilvánításnál nem tettek mást, mint nem szigorították a jogszabályt – a létszám növekedését ugyanis csak a szigorítás előzhette volna meg. A munkahelymegőrző vagy a munkaerő-keresletet bértámogatással ösztönző, a piac működésébe túlzottan beavatkozóknak vélt megoldások nem is illettek az ekkor még (gazdasági értelemben) jellemzően liberális közhangulatba.

A kezdetektől sokáig, nagyjából 2002–2005-ig a munkanélküliségi ráta volt a legfontosabb célindikátor a minisztériumban, csak utána lett egyértelmű, hogy a foglalkoztatási ráta is fontos.<sup>6</sup> A munkanélküliek száma nemcsak azért volt fontos, mert a sajtó azzal mérte a miniszter eredményességét, hanem azért is, mert a munkanélküliség általában is közvetlenebb kapcsolatban van a kormány népszerűtlenségével, mint az inaktivitás: aki nem is keres munkát, az elfogadja státusát és azért nem hibáztatja úgy a kormányt, mint aki hiába keres állást.

A Bokros-program foglalkoztatási része (ha most a velejáró jelentős reálbércsökkenéstől eltekintünk) az ellátórendszer már a tárca által is tervezett szigorítását tartalmazta, olyan korrekciókat, amelyeket az első évek tapasztalatai után maguk a tárca köztisztviselői is szükségesnek láttak.<sup>7</sup> Ezeknek azonban elsősorban a megtakarítás és nem a foglalkoztatás ösztönzése volt a célja. A foglalkoztatási helyzet javulását még az 1998. évi kormányprogram is a gazdasági növekedéstől várta.

Egészen 2002-ig tehát nincs nyoma, hogy a foglalkoztatási helyzet önmagában – mint amely nemcsak tünet, hanem ok, elsőrendű fontosságú, összetett, koordinált szakpolitikai választ igénylő gazdaságpolitikai kihívás is – felmerült volna a tárcánál. Egyes interjúalanyaink a 2002–2006 közötti periódusra teszik azt az időpontot, amikortól a tárca köztisztviselői már a foglalkoztatás növeléséről és nem csupán a munkanélküliség csökkentéséről gondolkodnak. Van olyan vezető politikus, aki visszaemlékezése szerint 2004-től már mind a két mutató alakulására figyelemmel volt.

6 Egyik interjúalanyunk szerint ennek részben az volt az oka, hogy a minisztériumi vezetők nem rendelkeztek naprakész foglalkoztatási adatokkal, ezt azonban a [3. rész 2. fejezetében](#) írtak nem erősítik meg.

7 Megszűnt például két túlságosan bőkezűnek bizonyult ellátás: az állástalan pályakezdőknek járó segély és az előnyugdíj.

Mindazonáltal az a korábbi gyakorlat, hogy a foglalkoztatáspolitikát legalább részben a választási esélyek javítását célzó, külön-külön bevezetett, számos, egységes stratégiába nem rendeződő eszköz mozaikja jellemezte, a 2002 és 2006 közötti periódusban is tovább érvényesült.

Az interjúk során vissza-visszatért az amiatti csalódottság, hogy a foglalkoztatáspolitikát *ad hoc* módon működött, és miközben egy-egy eszköz kifejlesztése, finomhangolása, visszametszése, megszüntetése volt a szakpolitika homlokterében, a rendszer egészével nem foglalkozott a szakpolitika.

A szakpolitikai döntés-előkészítés mindenestre kimerült a (gyakran fontos) részletkérdésekről való gondolkodásban, és képtelen volt elérni, hogy a politika napirendjére kitűzze a fő stratégiai kérdést, az alacsony foglalkoztatási szint kérdését.

Természetesen igazságtalan volna csak a tárca köztisztviselőit hibáztatni ezért, hiszen a legújabb kori magyar parlamentben lényegében soha nem folyt évről évre szakmai jellegű vita a kormányzat által javasolt lépésekről, különösen nem a költségvetés vitája során. Miután a költségvetés bázisalapú és intézményközpontú (Marcell–Romhányi 2010), a vezetők célja jellemzően hátországuk védelme és finanszírozásának biztosítása. Az a paradox helyzet áll tehát elő, hogy a kormány készít kormányprogramokat, amelyekben többé vagy kevésbé konkrét célokat tűz ki, majd a parlament megvitatja a költségvetést, amelyben a legnagyobb tételek esetében nem világos a kapcsolat a kitűzött célok és az elköltendő ezermilliárdok között. Hasonlóképpen nincs szó arról, hogy hol tart a meghirdetett vagy látens kormányprogram megvalósulása, és ahhoz milyen további lépések szükségesek.

## A KÖZMUNKA MINT MEGOLDÁS

A magyar foglalkoztatáspolitikát egyik paradoxona, hogy miközben a szakirodalom (lásd [5. rész 2. fejezetét](#)) a közfoglalkoztatást és különösen a nagy volumenű közmunkát egyöntetűen a legkevésbé hatékony aktív munkaerő-piaci eszközök közé sorolja, annak volumene Magyarországon 2009–2010-re sosem látott magasságba szökött.

A sajtóelemzés szerint e megoldás társadalmi elfogadottsága fokozatosan nőtt az elmúlt két évtizedben. A Magyar Nemzet olvasói már 1994-ben azzal szembesülnek, hogy egyáltalán előfordulhat, az önkormányzatoknak jobban megéri a közfoglalkoztatás, mint segély kifizetése. Itt kerül elő az a vélemény is, hogy a nem piaci foglalkoztatási programok (közmunka, szociális foglalkoztatás) ösztönözhetik az érintetteket önmaguk eltartására. 1998-ban a sajtó már a baloldalon (Népszabadság) is úgy látja, bizonyos, hátrányos helyzetű kistérségekben az állami közfoglalkoztatás az egyetlen álláslehetőség. 1998 őszén – már választás után – pedig megint csak a Magyar Nemzet látja úgy, hogy a közhasznú foglalkoztatás segíthet a társadalomba való visszailleszkedésbe a társadalom pere-mére szorultaknak. 2002 őszén pedig a Népszabadság még sarkosabb üzenetet fogalmaz meg. Azt írja, hogy a foglalkoztatás növelése, a munkanélküliség csökkentése a kormányzat feladata, hogy a foglalkoztatás a fogyatékkal élők számára szociális jellegű is lehet, és az állami segítségű foglalkoztatással vissza lehet terelni a munkaerőpiacra a segélyezetteket. A sajtóban 2006-ban is tartja magát a remény, hogy a munkanélküliség közmunkaprogrammal orvosolható.

Eközben a kormányok számára a közmunkaprogram érthető módon politikailag vonzó, hiszen népszerű, a segélyezés népszerűtlenségére jól kommunikálható választ ad, és a polgármesterek is kedvelik. Már 2000-ben ez motiválhatta az önkormányzatok által szervezett közcélú munka bevezetését (amit akkor az MSZP ellenzett).

Egy ilyen program politikai szükségességét 2007-től érzi Gyurcsány Ferenc kormányfő is, de Lamperth Mónika minisztersége alatt nem kap tőle megvalósíthatónak tűnő szakpolitikai javaslatot. A minisztériumi köztisztviselők nagy közmunkaprogramokkal kapcsolatos elutasító álláspontját tekintve nem lehetetlen, hogy a program beindítását egy ilyen, *de facto* minisztériumi bojkott késleltette ideig-óráig. Szűcs Erikát viszont a miniszterelnök már kifejezetten ezzel a mandátummal tette meg miniszternek, aki ezt végre is hajtotta.

Az eset éles vet fényt a foglalkoztatáspolitikai döntéshozatalra. A tárca szakembereinek szakmai ellenzései valamelyes obstrukcióra elegendők voltak, de – különösen mind 1990-es vége felé, mind a 2000-es évtized vége felé – a politika olyan szintű befolyásolására már nem, hogy az megpróbálja a közvéleményt is felvilágosítani, vagy hogy elérje, a kormány ne válasszon a foglalkoztatáspolitikán túli politikai céljainak szolgálatában egy szakpolitikailag igen kétséges hatékonyságú és hatásosságú eszközt.

## AZ EU KERETEINEK HATÁSA A HAZAI FOGLALKOZTATÁSPOLITIKÁRA

A szakpolitika-alkotás folyamatát a hazai viszonyok mellett a csatlakozási tárgyalások kezdetétől,<sup>8</sup> 2004-től pedig már formálisan és rendszeresen is befolyásolta az Európai Unióhoz való csatlakozás. A hatások két irányból érkeznek. Az egyik hatás az EU saját politikaalkotási ciklusához való illeszkedés és az abból következő feladatok, a másik pedig a strukturális alapok felhasználásából fakadó változások.

Az európai uniós szakpolitika-alkotás határozottan támaszkodik a közpolitika klasszikus ciklusmodelljére. Tagjelöltté válás után ez azt jelentette, hogy Magyarországra is vonatkozott a lisszaboni stratégiát kibontó, EU-szintű európai foglalkoztatási stratégia (*European Employment Strategy*), valamint az ahhoz kapcsolódó foglalkoztatáspolitikai iránymutatások (*Employment guidelines*), 2005-től pedig az integrált iránymutatás (*integrated guidelines, IG*). Ezek alapján kellett elkészülniük az EU-szintű célokat követő, illetve újabban nemzeti szintre számszerűen lebontó nemzeti cselekvési terveknek (*National Action Plan, NAP*) 1989 és 2004 között, majd a nemzeti reformprogramoknak (*National Reform Programme, NRP*) a 2005–2008 és a 2008–2010-es időszakra, és a konvergenciaprogramoknak, bennük foglalkoztatáspolitikai részzel. Az Európai Bizottság szakemberei még e dokumentumok benyújtása előtt konzultáltak a kormányzatokkal, majd az egyes igazgatóságok szakemberei a végső dokumentumot közösen értékelték.

Hasonló, illetve hasonló környezetben készült és értékelt dokumentum volt az évente elkészítendő végrehajtási jelentés (*Implementation Report, IR*) is, amely az nemzeti reformprogramokban vállalt célok teljesüléséről szól. Ennek alapján országspecifikus ajánlások (*country-specific recommendations, CSR*) születnek. A tagállamokkal szemben ugyan elvárás, hogy az országspecifikus ajánlások szerint járjanak el, de enyhe feddésen túl nincs szankció.

<sup>8</sup> Az EU-csatlakozásnak már megtörténte előtt is volt hatása a szakpolitika alakulására. Jó példája ennek az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációja a PHARE twinningprogram keretében. Az EU meg akart bizonyosodni róla, hogy a kulcsfontosságú intézmény a csatlakozás pillanatában megfelelő állapotban van, vagy legalábbis az ahhoz vezető úton halad. Ezért nem csak a modernizáció célját tűzte ki, de tapasztalt szakembereket bízott meg azzal, hogy dolgozzák ki részletesen az elérendő célokat. A kérdést a [6. rész 1. és 2. fejezete](#) részletesen tárgyalja.



Az egyeztetés folyamatában keletkezik egy olyan kérdés–válasz kör, amely évente veti alá vizsgálatnak a gazdaság- és a foglalkoztatáspolitikai céljait. Ennek logikája eltér a hazai költségvetési viták bázisalapú, intézményközpontú jellegétől: az EU-s egyeztetés dokumentumai célközpontúak, az érvek pedig lehetőleg tényalapúak.

Ez a szakpolitikai ciklus közvetlenül gyakorolhat hatást a hazai, kormányzati döntés-előkészítésre és -hozatalra abban az értelemben, hogy több olyan szakpolitikai dokumentum elkészítését teszi szükségessé, amit egyébként a kormányzat nem, vagy másképpen, vagy éppen jelentős késlekedéssel készített volna el. Erre utalnak például azok az időbeli csúszások és tartalmi különbségek, amelyek a hazai közönségnek és az EU-nak szóló dokumentumok között gyakran mutatkoznak. A Bizottságnak készült hazai szövegek készítésük és a végrehajtásuk szétaprózott módját, tükrözik.

Bár elszalasztott esélyeket utólag nehéz megragadni, de az, hogy az EU-csatlakozással amúgy is szükségessé vált a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer EU-szabályokhoz igazítása, talán alkalom lett volna egy átfogó magyar reformra. Ha lett volna politikai igény és köztisztviselői kapacitás és szándék, ennek az újraszabályozási kényszernek az apropóján be lehetett volna vezetni egy egyszerűbb, célszerűbb, hatékonyabb foglalkoztatáspolitikai eszközrendszert.

Az európai strukturális alapok adminisztrációja igen szigorú, részletes pénzügyi és tartalmi tervezést igényel. Az ilyen finanszírozással végrehajtott programok nyilvánossága a pusztán hazai finanszírozásúaknál nagyobb. A strukturális alapok felhasználását előre rögzített, formai keretszabályok kötik. Így olyan stratégiai és operatív szintű dokumentumokra volt és van szükség, melyek egyes fejlesztési projektek tartalmát, lefutását és finanszírozását stratégiai irányokhoz kötik, és a kivitelezést támogató technikai szintre bontják – kormányzati intézkedések ilyen szintű előkészítése és kivitelezése nem jellemző a hazai közigazgatás gyakorlatában. Amit a konvergencia- és reformprogramok makroszinten jelentenek, azt biztosítják a kohéziós alapokból befolyó százmilliárdos nagyságrendű források elosztásának tervét ismertető operatív programok és cselekvési tervek.

A strukturális alapokból finanszírozott foglalkoztatáspolitikai eszközök átláthatósága azért is fontos, mert a hazai költségvetési forrásokból (a Munkaerőpiaci Alapból) finanszírozott beavatkozásokról a kormányzat kevés dokumentációt hozott nyilvánosságra és értékelésük is hiányos (vö. **5. rész 2. fejezet**). Mivel a HEFOP- és TÁMOP-források jelentős programok egészét finanszírozták, így ezek jóval átláthatóbbá váltak. A hazaiakkal szemben az EU-s finanszírozású projektek megvalósításához ugyanis kötelező indikátorokat rendelni, amelyek között ideális esetben találunk a kimentit, eredmény- és hatásindikátorokat is. A nem teljesülés közel lehetetlen pénzügyi helyzetbe hozza a megvalósítót, ezért az ilyen indikátorokat meglehetősen óvatossággal határozzák meg. Pusztán létezésük még így is jelentős előrelépés az olyan környezetben, ahol sokszor a fő projektermék elkészültének bizonyítása is relativizálódik. Az indikátorok folyamatos követése, monitoringja mellett a felelős kormányzati szerv (jellemzően a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség) dönthet – és számos esetben döntött is – úgy, hogy a programértékelés szakmai szempontjainak megfelelő értékelést készített (ilyen készült például az Állami Foglalkoztatási

Szolgálat modernizációját célzó HEFOP 1.2-es intézkedésről). Ilyen értékelésekre csak igen elvétve akad példa a csak hazai forrásból támogatott beavatkozások esetében (vö. **3. rész 2. fejezet**).

Figyelemre méltó az az információs és rendszerezési kényszer, amivel a szakpolitika alkotóknak az EU követelményei miatt 2004-től szembe kell nézniük. Azok, akik ilyen csatornán keresztül érkező források elköltésével tervezik a szakpolitikai lépések kivitelezését, nem bújhatnak ki a strukturált gondolkodásnak legalább a látszata alól. Ez a fegyelmző erő a politikusokra is hat: tudatában kell lenniük, hogy lépéseiknek legalábbis egy része már igen korán nyilvános – ez jelentős különbség a hazai forrású intézkedésekkel és az EU-csatlakozás előtti általános gyakorlattal szemben.<sup>9</sup>

## TANULSÁGOK

Ha az *1. táblázat* szakpolitikai ciklusmodelljét igyekszünk a bemutatott folyamatokra ráhelyezni, az első lépcsőnél, az elsősorban a politika, a média és a külső faktorok által meghatározott problémaészlelés és definíció még nagyjából megfelel annak, amit Magyarországon tapasztalunk. De már a közpolitikai alternatívák kidolgozása, amelyet köztisztviselők és általuk megbízott szakértők végeznének el, nem fedi a magyar valóságot.

Egyfelől azt látjuk, hogy míg az időszak elején nem is annyira alternatívákat, mint inkább kész megoldásokat kínáltak a magabiztos, a nyolcvanas évek apparátusában szocializálódott köztisztviselők, addig a végére már alig van beleszólásuk a megoldások, eszközök kitalálásába.

Az *ex ante* értékelések még ritkábban – vagy azért, mert a politikusok rögtön szakpolitikai eszközöket (közmunka) és nem társadalmi-gazdasági-politikai célrendszereket határoznak meg, vagy azért, mert minden kapkodva történik, és nincs idő, vagy azért, mert a köztisztviselők nem is rendelkeznek azzal a tudással és autonómiával, hogy ilyen *ex ante* értékeléseket elvégezzenek.

A döntések a közmunkaprogram esetén nem tényalapon értékelt alternatívák mérlegelése után, hanem más, foglalkoztatáspolitikán túli politikai megfontolásból születtek meg. Annak ellenére nem e szerint a minta szerint alakítják ki a magyar foglalkoztatás-szakpolitikát, hogy az EU láthatóan szeretné, ha Magyarországon is így működne a szakpolitika-alkotás. A fejezet elején felvonultatott szakpolitikai tényezők közül a *különérdekek* nyomásának kevésbé láttuk nyomát a foglalkoztatáspolitikai vizsgált metszeteiben.

Nagyon is fennáll viszont e területen az *inkrementalizmus*: a szakpolitika egyes eszközökre, változtatásokra, mellékhatásokra, politikai megrendelésekre koncentrálnak, miközben az egész terület beleszorul egy olyan szuboptimális állapotba (alacsony foglalkoztatási szint), ami a többi volt szocialista ország tanúsága szerint elkerülhető lett volna. Ugyancsak nem zárhatjuk ki, bár bebizonyítva sem látjuk, hogy a döntés-előkészítők információs és egyéb kognitív torzításai (például a munkahelyi szocializációjuk a nyolcvanas években, vagy értékelés-módszertani vagy munka-gazdaságtani továbbképzésük hiánya) hathatnak a szakpolitika-alkotás folyamatára.

Végül, azt is látni véljük, hogy a köztisztviselők tudása és a politikusok döntéseit aggregáló intézmények nem a közpolitikai ciklus tényeken alapuló, stratégiai struktúrájába rendeződnek, hanem stratégiaalakításra, implementációra

<sup>9</sup> Sajnálatos mellékhatás, hogy a sajátos irányítási berendezkedés miatt a szakmai kontroll érvényesítése a megvalósítás alatt ellentmondásba kerülhet az úgynevezett abszorpciók képesség fenntartásával (azaz: a pénzt mindenképp el kell költeni), amit nem minden esetben sikerül feloldani.

és intézményi tanulásra kevésbé alkalmas államigazgatási-politikai keretek között működnek.

Ebben a fejezetben nem fogalmazunk meg javaslatokat, mivel a szakpolitikai javaslatoknak címzettje, ennek a szövegnek viszont a tárgya az, aki a döntésekre ajánlásokat tesz vagy azokat meghozza.

## HIVATKOZÁSOK

- ÁGH ATTILA–ILONSZKI GABRIELLA–LÁNCZI ANDRÁS (2005): *Economic policy making and parliamentary accountability in Hungary*. Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper, No 19. United Nations Research Institute for Social Development.
- BAJNAI BLANKA–HÁMORI SZILVIA–KÖLLŐ JÁNOS (2008): *A magyar munkaerőpiac európai tükörben*. Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör*, 2008. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 37–86. o.
- FREY MÁRIA (2002): *A munkaerőpiaci politika jogszabályi és intézményi környezetének piacgazdasági fejlődéstörténete*. Megjelent (szerk.): *Fazekas Károly* *Munkaerőpiaci tükör*, 2002. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 177–240. o.
- FREY MÁRIA (2011): *Munkaerőpiaci intézmények és politikák*. Budapesti Corvinus Egyetem, Emberi erőforrások tanszék, jegyzet, 207 o.
- Gács, J. 2010. *Potemkin stratégia*. Blogbejegyzés.
- HAJNAL GYÖRGY (2004): *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Doktori disszertáció. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest.
- HAJNAL GYÖRGY–GAJDUSCHEK GYÖRGY (2010): *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. HVG-Orac, Budapest.
- HALMOS CSABA (2010): *Rendszerváltás a munkaügyben*. Pécsi Tudományegyetem, Pécs.
- HEAD, B. (2009): *Evidence-based policy: principles and requirements. 2. fejezet*. Megjelent: *Strengthening Evidence-based Policy in the Australian Federation. Principles and Requirements, Roundtable proceedings*.
- HOWLETT, M.–RAMESH, M.–PERL, A. (2009): *Studying public policy*. Oxford University Press, Oxford, UK.
- LINDBLOM, C. E. (1959): *The Science Of 'Muddling Through'*. *Public Administration Review*, Vol. 19. No. 2. 79–88. o.
- LINDER VIKTÓRIA (2010): *Személyzeti Politika – Humánstratégia a Közigazgatásban*. Doktori értekezés, Debreceni Egyetem, Debrecen.
- MARCZELL KINGA–ROMHÁNYI BALÁZS (2010): *Javaslat a magyar költségvetési rendszer célközpontú átalakítására*. *Közpénzügyi Füzetek*, 25.
- MEYER-SAHLING, J.-H. (2009): *Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession*. *Sigma Paper*, No 44.
- OECD (2010), "Labour Force Statistics: Population and labour force", *OECD Employment and Labour Market Statistics* (database).
- PARSONS, W. (1995): *Introduction. Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.–Northampton, MA. 35–54. o.

---

PESTI SÁNDOR (2000): *A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon*. Jogelméleti Szemle, 4. sz.

REFORMSZÖVETSÉG (2009): A gazdaság növekedési és versenyképességének javítása az adórendszer átalakításával.

TÓTH GÁBOR (2008): Kormányzati bérpolitika és az Országos Érdekegyeztető Tanács 1988–2005. Kézirat, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest

### 3. A SZAKPOLITIKA-ALKOTÁS MINŐSÉGE

#### 3.2. A SZAKPOLITIKA-ALKOTÁS INFORMÁCIÓS BÁZISA, HATÁSVIZSGÁLATOK

CSERES-GERGELY ZSOMBOR – GALASI PÉTER

Ebben a fejezetben arról igyekszünk képet adni, hogy az elmúlt két évtizedben milyen információk álltak a különböző foglalkoztatáspolitikai intézkedéseket megtervező, illetve végrehajtó döntéshozók rendelkezésére. Arra is kitérünk, hogy a döntéshozók miképpen használták vagy nem használták fel ezeket az információkat, de – mint majd látni fogjuk – erre csak korlátozottan lesz lehetőségünk.

Az információs bázisok és a hatásvizsgálatok munkapiaci szakpolitikákra, illetve a munkaerőpiac állapotára gyakorolt hatásai általánosságban nehezen ismerhetők meg. Egy-egy országos munkaerőpiac nagy programjai esetében – megfelelő kontrollcsoport híján – a szokásos oksági elemzés nem is használható. Ezen a területen lényegében nemzetközi tapasztalatok sincsenek, mert az információs bázis javulásának hatásait általában nem mérik. A jó nemzetközi gyakorlatok azok, amelyeknél a munkaerő-piaci sikeresség utólagosan valamely indikátor alakulása révén igazolható, de nincs törekvés arra, hogy az adott tényező hatásai elkülöníthetők legyenek – ennél jóval egyszerűbb intézményi kérdések, például az értékelés módjának az értékelés eredményére gyakorolt hatását is csak most kezdték el vizsgálni, például Card és szerzőtársai (2010).

Feltételezve, hogy a több információ jobb, mint a kevesebb, a továbbiakban a rendelkezésre álló információ jellegét, mennyiségét, elérhetőségét és költségét vizsgáljuk, és nem foglalkozunk közvetlenül azokkal a jelentős nehézségekkel, amelyeket a **3. rész 1. fejezete** ismertet. A szakpolitikai folyamat vizsgálatát két dimenzióra szűkítjük le. Egyrészt csak azokkal a szervezetekkel foglalkozunk, amelyek valamilyen jól meghatározott intézmény által vesznek részt a szakpolitika-alkotásban (például: munkanélküli-ellátás). Másfelől csak a szakpolitika-alkotáshoz kapcsolódó kérdéseket taglaljuk, a folyamat többi elemét nem.

A fentieknek megfelelően mind a szakminisztériumnál, mind az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál (ÁFSZ) információt gyűjtöttünk a közvetlen és a közvetett információs forrásokról, amelyeket két körbe soroltunk. Az első körbe tartoznak a szervezetek által használt adatgyűjtések, amelyek az elemzések számára bemenő információt szolgáltatnak, valamint közvetlen információt szolgáltatnak bizonyos egyszerű folyamatokról. Ide soroltuk többek között a statisztikai szolgálat részeként működő intézményeket, de más, állami fenntartású intézményeket is, különös tekintettel az Állami Foglalkoztatási Szolgálatra és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségre (valamint ezek jogelődjeire és

-utódjaira). A második körbe soroltuk a külső vagy belső erőforrások használatával készített elemzéseket, tanulmányokat, amelyek esetenként döntések megalapozására is használhatók, valamint azokat a szellemi kapacitásokat, amelyek ilyen tanulmányok létrehozására alkalmasak.

## AZ ADATOK HASZNÁLATA ÉS A SZAKPOLITIKA-ALKOTÁS MAGYARORSZÁGON

Az elmúlt mintegy két évtizedben a hatékonyabb tényalapú szakpolitika-alkotás feltételei kedvezően alakultak. Az információs források bővültek, az információkhoz való hozzáférés javult, az elemzési lehetőségek kitágultak a számítástechnikai, valamint az információtechnológiai fejlődés révén, és olyan emberitőke-kapacitások jöttek létre, amelyek elvi lehetőséget biztosítottak az előbbi előnyök kihasználására. Amíg az 1990-es évek elején egyedi (például a munkanélküliek egyéni történetét követő) adatok elemzésére személyi számítógépen nem volt mód, 1990-es évek végére ez lehetségessé, majd a 2000-es évek elejére rutinná vált. Hasonlóképpen – kisszámú hazai szakember korábbi erőfeszítéseitől eltekintve – a 2000-es évek folyamán kezdődött meg azoknak a külföldi egyetemeken diplomát vagy doktori fokozatot szerzett szakembereknek a beáramlása a hazai munkapiacra, akik képesek a korszerű, nemzetközi szakmai konszenzus szerint elfogadott eszközök használatára és az ilyen eszközökkel készült információk értelmezésére.<sup>1</sup> A megalapozottabb és empirikus tényeken alapuló szakpolitika-alkotás lehetőségeire ugyancsak jótékonyan hatott, hogy a magyar szakpolitika alkotói által mintának tekintett fejlettebb nyugat-európai országokban és az Egyesült Államokban a nyolcvanas évektől fokozatosan teret nyertek a munkaerő-piaci programok hatásait értékelő kutatások, valamint a foglalkoztatási szolgálatok tevékenységének hatásosságával foglalkozó elemzések (lásd **5. rész 2. fejezet**).

Az adatforrások és a tudomány fejlődése a fejlett országokban jellemzően együtt járt a szakpolitikai gyakorlat változásával. Például Írországból, Nagy-Britanniából és Svédországból külön intézetek létesültek a szakpolitikai hatásvizsgálatok készítésére, amelyek személyi állománya és anyagi erőforrása jelentős.<sup>2</sup> Ezekben az intézetekben rendszeresen értékelik az aktuális munkaerő-piaci, valamint általában a jövedelemfenntartási és képzési programok eredményességét, az elérhető adatforrások és módszertani eszközök maximális kihasználása mellett. A szakpolitika-alkotás információs támogatására jó példa a brit *Pathways to work* (a munkához vezető utak) program, amelyet az 1990-es évek végén kidolgozott – a probléma alapos vizsgálatát, a bizonyítható helyzetértékelésnek megfelelő eszközök alkalmazását és ezek szükség szerinti módosítását hangsúlyozó – jobb szabályozás (*better regulation*) elvek szerint indítottak el (Scharle 2007). Az elemzések fontosságát a program bevezetése során is szem előtt tartották. Tudván, hogy a vizsgálathoz összehasonlíthatási lehetőségre, kontrollcsoportra van szükség, az új programot fokozatosan, először csak néhány munkaügyi kirendeltségen vezették be, és csak a bevezetés utáni ötödik évben vált elérhetővé a kirendeltségek 40 százalékában. A látszólagos késlekedés oka maga az értékelő munka volt. 2007-ig összesen 11 felmérést készítettek, amelyek eredményeit a program folyamatos finomításához, módosításához használták fel.

<sup>1</sup> Ennek azért nagy a jelentősége, mert a magyar felsőoktatás nem, vagy csak igen korlátozott mértékben képes még ma is a szakpolitika számára releváns elméleti kérdésekhez, módszertani eszközökhöz és a politikai-gazdasági háttérhez is értő szakembereket kibocsátani.

<sup>2</sup> Ilyen intézmény például Írországból az ESRI (Economic and Social Research Institute), Nagy-Britanniában az IFS (Institute for Fiscal Studies) és az IER (The Warwick Institute for Employment Research), Svédországból az IFAU (Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy).

A szakpolitika információs támogatása terén az Európai Unió belül jelentős különbségek mutatkoznak, amit az EU a felhalmozott tudás terjesztésével igyekszik kiegyenlíteni. A társadalmi-gazdasági folyamatok értékelését támogató **Evalsed kézikönyv-gyűjteménye** részben módszertani ismereteket, részben nemzeti jó gyakorlatokat ismertet. Az előbbieket átfogják a programhatások mérésének módszereit és mérési technikáit (a puhább indikátoroktól az ökonometriai eljárásokig). Az utóbbiakra példaként említhetjük a programok eredményességének vizsgálatával kapcsolatos **kapacitások kiépítését célzó erőfeszítéseket**, amelyekről a kézikönyvben holland, ír és olasz példák szerepelnek. A kézikönyvekben posztkommunista országok jó gyakorlatai is helyet kapnak.<sup>3</sup>

Megfelelő szándék esetén a nemzetközi gyakorlat mintául szolgálhatott volna (és szolgált is néhány elszigetelt esetben) Magyarország számára ahhoz, hogy a szakpolitikai döntéseket megbízható tényekkel is megalapozzák, a lehetőségek kiaknázására azonban csak kevésbé került sor. Miközben a magyar foglalkoztatási szolgálat számos szempontból jelentős fejlődésen ment keresztül, a szakpolitika-alkotással és az információs bázisoknak a programhatás-mérésre történő felhasználásával összefüggő teljesítmény igen szerénynek mondható. Ennek oka nem utolsósorban az volt, hogy a szakapparátus szakmai felkészültsége nem javult a szükséges mértékben. Sem a munkaügyi szervezet, sem pedig a mindenkori szakminisztérium nem hozott létre korszerű tudású elemzői kapacitást, a számításokat jellemzően házon belül, csak néhány munkatárs közreműködésével végezték. A közreműködők száma mellett a számítások során alkalmazott megközelítés is eltért a műszaki értelemben vett optimumtól, amennyiben az főként különféle csoportok nagyságának meghatározására és rájuk jellemző adatok (például bérek) nyers számítására korlátozódott, a munkavállalók és munkaadók viselkedését leíró finomabb mutatókkal meg sem próbálkozott. Ez azonban a felső politikai vezetés érdektelensége és az egyéb érdekeltek – például szakszervezetek – tájékozatlansága vagy más irányú érdekei miatt lényegében semmiféle zavart nem okozott. Mindennek következtében a létező információforrások korszerű felhasználása lényegében csak külső kapacitás segítségével történhetett volna és – ritka kivételként – történt is meg. Noha egyes szakterületek kutatói esetenként kaptak megbízást részfeladatok elvégzésére, a döntések előkészítésében a szakpolitikai döntéshozók rendszeresen nem támaszkodtak külső elemzői kapacitásokra, ennek következtében egyéni szintű adatokat sem használtak annak érdekében, hogy sokszor igen súlyos döntéseiknek hatását megvizsgálják.

Tudomásunk szerint ezeknek az intézményeknek, különösen pedig Munkaügyi Kutató Intézet elődei és utódai, a Foglalkoztatási Hivatal,<sup>4</sup> illetve a szakminisztériumok főosztályainak soha nem volt tartósan olyan munkatársa, aki a korszerű ökonometriai elemző módszerek birtokában volt, és ezeket akár a szakpolitika számára készített tanulmányokban, akár tudományos publikációkban használta volna.

Annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló adatok használatának mellőzéséből fakadó elmaradt hasznot érzékelhessük, röviden utalnunk kell arra a folyamatra, amelyben ezek az adatok kulcsszerepet játszanak. Ez a folyamat általánosságban a szakpolitikai programok hatásának mérése, amelynek részleteit Kézdi (2004), illetve a jelen kötet **5. részének 2. fejezete** ismerteti.

<sup>3</sup> Egy lengyel tanulmány például a kohéziós politika foglalkoztatási szintre és minőségre gyakorolt hatásait elemzi széles ökonometriai eszköztárral (Dębowski és szerzőtársai 2010).

<sup>4</sup> Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat tevékenységét felügyelő és irányító állami hivatal elnevezése a vizsgált időszakban igen változékony volt. Itt – az egyszerűség kedvéért és jelenlegi nevével összhangban – Foglalkoztatási Hivatalnak nevezzük.

Az ilyen hatásmérések három nagy kérdéskörre igyekeznek választ találni: 1. a program jól célzott volt-e, tehát olyan embereket ért-e el, akik rászorultak a segítségére, 2. volt-e hatása a szándékolt irányban, azaz az elért embereknek jobb lett-e attól, hogy részt vettek a programban, és ez milyen mértékű volt, 3. volt-e nem szándékolt hatása, és ha volt, milyen mértékű? Ezekre a kérdésekre csak egyéni szintű adatok elemzésével lehet választ adni, és olyan statisztikai-ökonometriai eszközökkel, illetve ilyen eszközök működtetésére vonatkozó szakértelemmel, amelyek a felmerülő módszertani problémákat kezelni képesek. Való igaz, hogy nem minden probléma illeszkedik tökéletesen ebbe a keretbe, mert az összetett múltbeli viselkedés elemzése, a mikroszimuláció vagy akár az előrejelzés sem szigorúan vett programhatás-mérés, általában pedig nem is képes az utóbbiakkal szemben támasztott szigorú kritériumoknak megfelelni. Igaz viszont az, hogy az előbbieknél alkalmazott módszerek a programhatásméréshez igen hasonlatosak, amennyiben céljuk működési, ok-okozati mechanizmusok hiteles feltárása, és ezért mind az adatokra, mind az alkalmazott módszertanra vonatkozó igényeik igen hasonlóak.

A feladat egy példán keresztül érthető meg leginkább. A bértámogatások és bérköltség-támogatások az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontos és hosszú ideje működő elemei. Ahhoz, hogy ezek működésének sikerességét megismerhessük, a támogatásban részt vevők egyéni adataira van szükség. Az erre vonatkozó nyers adatok megmutatják például azt, hogy az ilyen támogatásban részt vevők jelentős része a támogatási idő lejárt utáni 3. hónapban is foglalkoztatott, amely arány nagyobb, mint több más aktív program esetében. Például a 2010 első félévében bértámogatási és bérköltség-támogatási programokat sikeresen befejezők körében a nyers elhelyezkedési arány 93,1 és 85,7 százalék (Tajti 2010 8. o.), ami igen kedvező. Ha azonban a támogatott személyekre vonatkozó egyéni adataink is vannak, meg tudjuk vizsgálni a munkapiaci múltjukat, egyéni jellemzőiket, továbbá azt, hogy későbbi pályájukat mi jellemzi. A konkrét esetben azt kapjuk (O'Leary 1998), hogy mindezeket figyelembe véve a program hatása nem pozitív, hanem negatív, azaz az első ránézésre kedvező hatás nem a program hatékonyságának, hanem a résztvevők igen sajátos összetételének tudható be. Ez alapján a szakpolitika következtetése az, hogy a programot a jelen formájában mindenképpen le kell állítani vagy jelentősen átalakítani, mindenképp előtt a jelenleginél sokkal jobban célozni.

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy a nyilvánvalónak tűnő és tetemes várható hasznok ellenére miért alakult ki ez a helyzet? Miért nem támaszkodott jobban a szakpolitika a rendelkezésre álló feldolgozott és nyers információkra annak érdekében, hogy nagy biztonsággal hatástalanként azonosítható beavatkozásokot leállítson és másokat indítson? Az információhiányt mint okot azonnal ki is zárhatjuk, mert interjúink során világosan kiderült: a szervezetek legalább egy részében elérhető volt az információforrásokra és a módszerekre vonatkozó tudás.

Lehetett-e az ok anyagi természetű? E kérdésre rövid fejszámolással választ kaphatunk: egy kisebb elemző egység működtetése 2012-es áron évi durván 60 millió forint bérköltséggel járna, amit minimális egyéb költség kísér.<sup>5</sup> Ez a költség a Nemzeti Foglalkoztatási Alap 2012-ben 341 milliárdos főösszegéhez

5 Feltételezve, hogy öt tapasztalt és öt pályakezdő, megfelelően képzett elemző munkatárssal a teljes foglalkoztatáspolitikai terén alapos elemzések végezhetőek (havi 500 és 250 ezer forintos bruttó bérral számolva).



képest elenyésző, megtérüléséhez pedig elég lenne az, ha az elemzések eredményeképpen az Alap költségvetésének ötezred részét sikerülne megtakarítani. Az érdeklődés hiánya tehát anyagi okokkal sem magyarázható.

A legvalószínűbb közvetlen magyarázat a **3. rész 1. fejezete** alapján az, hogy a probléma politikai természetű. A foglalkoztatáspolitikai sohasem volt eléggé erős ahhoz, hogy hosszú távra tervezzen és stratégiát alakítson ki, viszont mindig voltak olyan politikai szempontok, amik a problémától függetlenül és annak alaposabb elemzése nélkül határozták meg a helyesnek vélt irányt. Mindez azt eredményezte, hogy a szakmai problémát érzékelő középvezetők nem tudták meggyőzni feletteseiket az elemző munka hasznáról, így nem is tudtak kellő erőforrást allokálni elemző, kutató kapacitások létrehozására vagy bevonására. Ráadásul, hiába jönnek létre itt-ott eredmények – ha azok biztosan nem hasznosulnak, a hatásvizsgálatok rendszeres végzésére vagy megrendelésére a középvezetők is elveszítik a motivációt. Interjúinkból kiderült, hogy hiába alkalmaztak például a minisztériumi főosztályokon a kor szintje alatt maradó technikákat, így is több és változatosabb adatokat állítottak elő, mint amire a felsőbb vezetők igényt tartottak.

### EGYÉNI ÉS VÁLLALATI ADATFELVÉTELEK

A mikroszintű, azaz egyénekre vagy vállalkozásokra vonatkozó adatok használatosak. Egyrészt, az aggregált, a teljes népességre vonatkozó adatok csak egyedi adatokból számíthatók ki. Másrészt, a gazdasági folyamatok eredménye és a szakpolitikai beavatkozások hatása ritka kivételektől eltekintve csak mikroszintű információk felhasználásával vizsgálható meg. Ennek talán legfontosabb oka az, hogy a megfigyelt hatásokat számos olyan tulajdonság, térbeli és időbeli információ határozza meg, ami csak az egyedek (egyének, háztartások, vállalkozások) szintjén értelmezhető és kezelhető. Legalább ilyen jelentőségű az a tapasztalat, hogy az emberi alkalmazkodás hatásának figyelembe vétele is csak ilyen, igen részletes adatok segítségével lehetséges – ha erre nem kerül sor, az elemzés óhatatlanul összekeveri a beavatkozás, az autonóm folyamatok és az alkalmazkodás hatását.

A nagyméretű, egyedi adatokat tartalmazó adatfelvételek rendszeres, gondos lebonyolítása költséges feladat, a keletkező információ hasznosítása pedig nem könnyű. Részben ennek következtében a hazai mikroszintű, munkapiaci relevanciával rendelkező adatok túlnyomó többségét két szervezet, a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) és a Foglalkoztatási Hivatal (FH) gyűjti. Ritka kivételnek számít a Társasági Adatok, amely az 1990-es és a 2000-es években készített a kormányzati szervek által finanszírozott egyéni szintű háztartási felvételeket. A lakossági adatfelvételek főszabály szerint önmagukban használhatók, de ha az adatfelvétel során sikerült az érintettek engedélyét megszerezni, összekapcsolhatók más adatforrásokkal is.

*Bértarifa-felvétel.* A foglalkoztatási szolgálat megalakulása előtt egyetlen olyan fontos belső információs bázis létezett, amely azóta is folyamatosan működik. Ez az úgynevezett Bértarifa-felvétel (1986, 1989, 1992-től évente), amelyből a legfontosabb kereseti adatok kinyerhetők, és minden bizonnyal legalább a háromoldalú bértárgyalásokon, valamint a kollektív szerződések megkötését megelőző alkudozások során a felek ebből az adatforrásból tájékozódnak.

Ennek az adatfelvételnek fontos jellemzője, hogy a mintában szereplő vállalatok alkalmazottainak béréről egyéni szintű adatokat szolgáltat, egyén- és vállalatspecifikus jellemzőkkel együtt. A mintában a legkisebb vállalatok kivételével (ez a 20, majd 10 főnél több főt foglalkoztató vállalatokat jelenti) minden vállalatípus reprezentált, évente mintegy 150-200 ezer fővel. Ez a felvétel akár magában, akár más adatokkal anonim módon összekapcsolva alkalmas hatásvizsgálatok lefolytatására, amilyen például a minimálbér 2001–2002. évi megemlése után végzett kutatások, vagy amilyen egy bér- vagy járulékváltozás munkakeresleti hatásaira irányuló vizsgálat lenne.

*Munkaerő-felmérés.* A másik fontos, külső információs bázis a KSH Munkaerő-felmérése (KSH MEF, 1992 első negyedétől folyamatosan negyedévente), amelyből a hivatalosan publikált fontosabb foglalkoztatási és munkanélküliségi mutatók származnak. A felvétel megfigyelései az egyének, de az egy háztartásban lakók adatai együtt is elemezhetőek. Korlátozottan panelelemzésre is alkalmas, mert az egyes háztartások hat egymást követő negyedévben szerepelnek a mintában (KSH 2006). Ez a felvétel magában alkalmas hatásvizsgálatok lefolytatására.

*Háztartási költségvetési felvétel.* A Központi Statisztikai Hivatal már több mint fél évszázada készíti a háztartási költségvetési felvételeket (KSH HKF). Az időnként minden évben, időként két évente készül – mintegy 10 ezer háztartás, ezáltal 25 ezer ember adatait magában foglaló – felvételsorozat szerkezete 1993 után stabilizálódott: azóta elvileg a Munkaerő-felméréshez hasonlóan rotációs panel, a minta egyharmada háromévente cserélődik, a minta megfigyelt egyedei pedig az egyének, de adatokat egyénekre és háztartásokra vonatkozóan is tartalmaz. A felvételek célja a lakosság pénzbeli és természetbeni jövedelmeinek és kiadásainak a kimutatása. A munkapiaci információk köre szűkebb, viszont részletes képet kaphatunk a különféle jövedelemelekekről (KSH 1997). Ez a felvétel is alkalmas hatásvizsgálatok készítésére, például az adórendszer változásának fogyasztásra vagy munkapiaci helyzetre gyakorolt hatásairól.

*Monitor-felvétel.* A Társasági Adatszolgáltatásról szóló 1992. évi XXXV. törvény alapján a kilencvenes években évente egyszer lekérdezett háztartáspanelje az 1992–1997 közötti évekre vonatkozóan tartalmazza az egyének és háztartások legfontosabb szociodemográfiai, munkapiaci és jövedelmi jellemzőit. A felvételt később a Háztartás Monitor váltotta fel, amelyben a panelhez nagyon hasonló változókészlet szerepel, keresztmetszeti mintákon – előbb éves (1999, 2000, 2001), majd két évenkénti (2003, 2005) gyakorisággal. 2005 után a Monitor megszűnt (Tárki 2010). Ez azért is sajnálatos, mert a Társasági Adatszolgáltatás a jövedelmi adatok terén a KSH háztartási költségvetési felvételénél megbízhatóbb (vö. Kézdi 1998).

A munkaügyi kormányzat már egészen korán, az 1990-es évek elején tett erőfeszítéseket a munkaerőpiacon lezajló folyamatok, ezen belül különösen a munkanélküliek elhelyezkedésének vizsgálatára. Az ezzel kapcsolatos rendszeres adatgyűjtés és -közlés az aktív eszközök monitoringrendszerének kialakításával, valamint a rövid távú munkapiaci előrejelzések meghonosításával kezdődött.

*Aktív eszköz monitoring-adatfelvétele.* Az aktív eszközök hatékonyságának vizsgálata fontos szakpolitikai eszköz, amely segíthet a megfelelő munkapiaci programok kialakításában, a célcsoportok kiválasztásában. A Foglalkoztatási Hivatalban 1994-ben – jelentős szervezeti fejlesztés eredményeként,

világbanki segítséggel – jött létre az aktív eszközök monitoringrendszere. A rendszer lényege, hogy bizonyos aktív eszközökben részt vevők munkapiaci helyzetét a programból való kilépés utáni harmadik hónap végén – kérdőíves utánkövetés segítségével – rögzítik. A kérdőívet vagy az egyén, vagy a bértámogatás jellegű programoknál a munkáltató kapja meg. A vizsgálat legfontosabb kimeneti változója a nem támogatott állásban történő elhelyezkedés, illetve bértámogatás típusú programok esetében a továbbfoglalkoztatás. Az eredményeket foglalkoztatási szolgálat rendszeresen publikálja. Az aktív eszközök monitoringjából származó információkkal azonban több probléma is van. Egyrészt hiányzik a programokból kimaradó munkanélküliek csoportja (kontrollcsoport), ami nélkül a hatásuk nem vizsgálható, másrészt a válaszmegtagadásból és az önszelekcióból fakadó szelekciós torzítást nem kezelik, végül kizárólag a nyers elhelyezkedési arányokat közlik, amelyek így még a programok rövid távú hatásairól sem feltétlenül nyújtanak torzítatlan becslést. Az aktív eszközök monitoringrendszerének korszerűsítésére a HEFOP 1.2. program keretében 2004 és 2008 között történt kísérlet. Az említett becslési és programhatás-mérési problémák kezelésére javaslat is született (Nagy 2006a, 2006b), s hasonló gondolatokat fogalmazott meg egy, a HEFOP 1.2. intézkedést értékelő tanulmány is (BCE EET 2008). A monitoring rendszer átalakítása 2009 után megkezdődött, ma pedig már kizárólag az egyének adminisztratív adatokra alapuló követésén alapul – erről a következő részben írunk. További fejlesztések elvileg a TÁMOP 1.3.1 program keretében folyhatnak.

*Rövid távú munkaerő-piaci prognózisok.* A gyakorlati foglalkoztatáspolitikai rugalmas és gyors alkalmazkodásának fontos eszköze lehet a foglalkozások iránti aktuális munkakeresletről tájékoztató információs bázis. Ilyen, vállalati kikérdezésen alapuló felvételek a kilencvenes évek közepén kezdődtek, és azóta is folynak. Jelenleg a prognózisok évente készülnek egyéves horizonttal a MKIK Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet gondozásában. A 2004–2011. évekre készített prognózisok adatai megtalálhatók a foglalkoztatási szolgálat [honlapján](#).

*Közép- és hosszú távú munkaerő-piaci prognózisok.* A Munkaügyi Minisztérium kezdeményezésére világbanki támogatással a kilencvenes évek közepén készült el a munkaerő-kereslet és a -kínálat tizenöt éves prognózisa (1995–2010) aggregált adatokon, statisztikai eszközökkel (MüM 1996). A prognózis célja a kereslet és a kínálat nemek, életkor, képzettségi szintek és szakirányok, illetve foglalkozások szerinti létszámának és struktúrájának előrebecslése, s ennek révén oktatáspolitikai és foglalkoztatáspolitikai stratégia megalapozása volt. A munka lezárása után a munkacsoport megszűnt, újrabecslésre nem került sor, és az eredmények felhasználására sem utalnak jelek. A következő prognóziskészítési munka mintegy tíz évvel később kezdődött meg a HEFOP 1.2. program keretében, részben aggregált adatok felhasználásával. Az eredményeket konferencián előadták, publikálták, az előrejelzés különféle részeredményei az interneten is elérhetők ([Munkaerő-piaci kutatások 2008](#)). A HEFOP 1.2. lezárása után a munkacsoport megszűnt, újrabecslésre nem került sor, az eredmények felhasználásáról nem rendelkezünk információval. A korábbi próbálkozásokhoz hasonló tartalmú fejlesztés kezdődött 2009-ben a TÁMOP 2.3.2. projekt keretében, amelynek eredménye 2013 elejére várható. A cél ismét a munkapiac szerkezetének előrejelzése öt- és tízéves távra. Ezúttal a fejlesztés közgazdasági modelleken és olyan egyéni adatokon nyugszik, amelyeket itt ismertettünk.

## KORMÁNYZATI ADMINISZTRÁCIÓT TÁMOGATÓ EGYÉNI ADATBÁZISOK

A foglalkoztatáspolitikát, azon belül is a Foglalkoztatási Hivatal belső információs bázisát (a Bértarifa-felvétel kivételével) kezdetben a munkanélküliekkel kapcsolatos regisztrációs tevékenységből, valamint a munkanélküli-segélyek adminisztrációjából származó információk alkották, amelyeket a megyei/regiónális munkaügyi központokban és a Foglalkoztatási Hivatalban összegezték. Ezek az adatok a regisztrált munkanélküliek mindazon jellemzőit bemutatták, amelyeket elemi statisztikai módszerekkel az aggregálásnak ezen lépcsőin át be lehet mutatni.

*Ad hoc adatgyűjtések és kiegészítő felvételek.* A Foglalkoztatási Hivatalban használt aggregált adatok mögött minden esetben egyéni adatok álltak, amelyeket a munkanélküli-járadékok kifizetésének adminisztrációjához egyéni és napi szinten gyűjtöttek. Ezeknek az elemi adatoknak a rutinszerű és országos szintű egybefésülése és felhasználása hosszú időn keresztül nagy nehézségbe ütközött, aminek egyik oka a nyilvántartás igen heterogén számítástechnikai háttere volt. Ennek ellenére a nehézséget sikerült több ízben legyőzni, amiről tudományos kutatások eredményei (például Galasi–Nagy 1999) és néhány hatásvizsgálat is tanúskodik.

*Integrált Informatikai Rendszer.* A kirendeltségeknél egyedileg megtalálható, a regisztrált álláskeresőkre vonatkozó adatokat országos szinten a 2000-es évek végére az Integrált Informatikai Rendszer (IIR) egyesíti. Az IIR fejlesztése a PHARE program keretében kezdődött, majd a HEFOP 1.2. keretében megvalósult az ügyintézés és a fejlesztéseket-elemzéseket egyaránt támogató, egységes, integrált informatikai rendszer. A rendszer rögzíti az ügyfeleknek az ügyintézéshez szükséges adatait, és elvileg lehetővé teszi a regisztrált munkanélküliek intézményen belüli követését, ezzel megteremti a regisztrált munkanélküliekre vonatkoztatható kontrollcsoportos programértékelés feltételeit. A HEFOP 1.2. modernizációs program foglalkoztatási hatásainak azonosítására készült (Cseres-Gergely–Scharle 2010), valamint a szolgálat munkaerő-közvetítő tevékenységét és munkaerő-piaci szolgáltatásait elemző kutatás (Berde 2010) már részben kihasználta az IIR lehetőségeit.

*Egységes Magyar Munkaügyi Adatbázis (EMMA).* A munkavállalókkal kapcsolatos információk központi nyilvántartását célzó egységes informatikai rendszer 2003-ban kezdte meg működését. A fejlesztési koncepcióhoz tartozott az adatbázis összekapcsolása más adminisztratív adatbázisokkal, ami azonban nem történt meg. Elvileg az adatbázis lehetővé tenné a különféle munkaerő-piaci eszközök értékelését, amivel megvalósulna a foglalkoztatáspolitikai információs rendszerének teljes megújítása. 2007. január elsejétől azonban az EMMA az APEH (jelenleg: NAV) fennhatósága alá került, munkaerő-piaci információkat a Foglalkoztatási Hivatal a továbbiakban csak korlátozottan tud kinyerni az adatbázisból.

*Egyéb adminisztratív adatbázisok.* Ahogy a KSH háztartási költségvetési felvétele fontos kiegészítő információkkal szolgál a KSH MEF és az FH Bértarifa-felvétel adatai mellett, a foglalkoztatáspolitikai számára elvileg hasonlóképpen fontos információt szolgáltathatnak az államigazgatás egyéb adatbázisai. Noha az EMMA eredeti formájában nem valósult meg, és célját nem látja el, a döntés-előkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségéről szóló

2007. évi CI. törvény lehetővé teszi, hogy kormányzati döntés-előkészítés céljára a kormányzat bármely adminisztratív adatbázis anonimizálását kérje, és az adatokat (pontosabban: azok legfeljebb 50 százalékos mintáját) elemzésre felhasználja. Ebben az értelemben 2007 óta a foglalkoztatáspolitikai rendelkezésére állnak olyan nagyméretű, a lakosság egészére kiterjedő adatbázisok, mint például a NAV személyi jövedelemadó és társasági adóra, az ONYF nyugdíj-megállapításra és -folyósításra, az OEP egészségügyi szolgáltatások igénybevételére vonatkozó adatbázisai. Ezek anonimizálva is rendkívül értékes információval szolgálhatnak a foglalkoztatás és a keresetek, valamint az egészségi állapot, a nyugdíjigénylés, a munkatörténet kapcsolatáról. Ezek az adatok nemcsak nagyszámú egyedről szolgáltatnak információt, de ezt időben folytonosan teszik, így a viselkedés dinamikája is vizsgálható. Fontos korlátjuk azonban – a jelentősen kisebb mintával dolgozó lakossági adatfelvételekhez képest –, hogy jellegüknél fogva csak a bejelentett foglalkoztatást mutatják meg.

*Kapcsolt ad hoc adatbázisok.* A 2007. évi CI. törvény az egyes adatbázisok anonimizálásán túl azt is lehetővé teszi, hogy az egyes adatbázisokat egy speciális titkosításban használt technológiával kapcsolják össze. Az ilyen, összetett információt tartalmazó adatbázisok az egyediek legtöbb előnyével rendelkeznek, de információtartalmuk annál jóval nagyobb. Ez a lehetőség az EMMA fejlesztésének megállását részben korrigálja: az adott időszakra vonatkozó információtartalom tekintetében az így összeállítható adatbázis nem sokban marad el attól, amire az EMMA szolgált volna. Mivel azonban adatvédelmi okoknál fogva az adatok mintavételezését, összekapcsolását és anonimizálását minden időszakban meg kell ismételni, az így összeállítható adatbázist rendkívül nehézkes tisztítani. Ennek az egyik következménye az, hogy a végzett számítások az elérhető optimumnál kevésbé pontosak.

Az anonimizált kapcsolással végezhető elemzések fontos példája az aktív eszköz monitoringjának 2009. évi reformja (lásd Tajti é. n.). A csendes, de annál nagyobb jelentőségű átalakulás lényegében a fentiekben leírt technika alkalmazása, amelynek során a Foglalkoztatási Hivatal az APEH/NAV járulékfizetési adatait a munkanélküli-regiszter adataival évente összekapcsolja. Ez az adatbázis lehetővé teszi, hogy a regisztrált munkanélküliek munkatörténete, támogatásai és a támogatás utáni munkapiaci sikerességét vizsgálja az elemző. A Foglalkoztatási Hivatal jelenleg az adatokat csak monitoring keretében használja, hogy minden program résztvevőit (tehát a bértámogatások valamely fajtájában résztvevőket is) kövesse, és a korábbinál későbbi, a támogatásból való kilépés utáni 6. hónapban gyűjtsön róla információt. Noha nem használja ki az adatbázisban rejlő lehetőséget (például nem alkalmaz kontrollcsoportot), nagy előrelépés a korábbi megoldáshoz képest. A megoldás fontos korlátja az, ami minden adminisztratív adatbázisra jellemző: csak a bejelentett foglalkoztatásra van tekintettel. Mivel foglalkoztatáspolitikai szempontból minden más foglalkoztatásba lépés is kedvező, ha nem is a legjobb kimenetnek tekinthető, a nyilvántartásokban meg nem található személyeket továbbra is kérdőívekkel keresik meg.

## AGGREGÁLT ADATOK

A mikroadatokat használatához, de még az ilyen adatokkal készült elemzések értelmezéséhez is meglehetősen nagy szakmai felkészültségre van szükség, ami nem mindenkinek áll rendelkezésére. Részben ezért, részben mert bizonyos határok között a szigorú módszertan alkalmazása nélkül készült elemzések is hasznosak (például a részletes elemzés szükségességének megállapítására), ilyen elemzéseket széles körben – így Magyarországon is – szokás készíteni. Ezek az elemzések a legtöbbször aggregált adatokra támaszkodva készülnek.

Bár az aggregált adatok definíció szerint mikroadatokról keletkeznek, két okból is fontos őket külön tárgyalni. Részben műszaki, részben képzettségi okoknál fogva az aggregált adat az, amivel a vizsgált korszak szakpolitikai döntés-előkészítésért felelős tisztségviselőinek túlnyomó többsége automatikusan számol. Mivel a közép- és felső vezetők jelentős része maga nem rendelkezik kutatói végzettséggel, az ilyen eszközökben rejlő lehetőségekre (és talán: korlátokra) nincs megfelelő rálátása. Emellett olyan időszakban szocializálódott, amikor a mikroadatokat elemzése a számítástechnikai eszközök kapacitása miatt a napi munkában lényegében lehetetlen volt. E két oknál fogva a vizsgált időszakban alapvetően az aggregált adatok voltak azok, amelyek a napi munka támogatásában segítséget nyújtottak.

Mivel az aggregált adatok főként egyéni szintű, eredendően nem anonimizált adatokról készülnek, azok aggregálását az adatgazdák végezték, végezheték (adatkezelésre főszabály szerint őket hatalmazza fel jogszabály). Bár nem anonimizált adatok átadására a statisztikai szolgálaton belül volt lehetőség, arra rendszeresen nem került sor. A rendszeresen gyártott adatsorok tartalmát ezért főként az adatgazda munkatársainak lehetőségei, az esetleg kért adatokét pedig az adatkérő határozta meg. A foglalkoztatáspolitikai két legfontosabb adatgazdája, a KSH és az FH, belső felhasználásra és külső megrendelésre is rendszeresen előállít adatsorokat, ezeket azonban a szakértő nem prezentálja együttesen, saját termékeként.

A Foglalkoztatási Hivatal honlapján elég sok **statisztikai adat** vár az elemzőre vagy szakpolitika-alkotóra. Megtalálhatók, egyebek mellett, a munkaerőpiaci helyzetről készített havi gyorsjelentések, a regisztrált munkanélküliek számát és összetételét bemutató havi részletes adatok, éves adatok, valamint a Foglalkoztatási Hivatal nyilvántartásaiból származó fontosabb adatok idősorai, amelyekben országos és megyei/regionális bontásban tanulmányozhatók a nyilvántartott álláskereső (munkanélküliek), a passzív ellátásban részesülők és a bejelentett álláshelyek fontosabb jellemzői.

Az aggregált adatok speciális csoportját jelentik azok, amelyek mikroadatokat használnak, viselkedési modellekhez kapcsolódnak, mégis viszonylag rutinszerűen számíthatók. Ilyen mutatószámra példa egyfelől a gazdaság szereplőinek viselkedését jellemző paraméterek, mint amilyen a munkakereslet rugalmassága vagy az iskolázottság megtérülési rátája, vagy például a munkapiaci állapotok közötti áramlások mutatói. Ilyen mutatószámok kialakítására és közreadására tett kísérletet az MTA Közgazdaságtudományi Intézete az úgynevezett **Finomelemzés-adatbázis**. Idesorolhatók a területi, vagy más, releváns szempont szerint aggregált adatok is, például az MTA KTI által fejlesztett

**Erőforrástérkép.** Noha célját és szerkezetét tekintve mindkét példa a kormányzati munka eszköze lehetne, hasznosulásukról nincs információnk.

## ELEMZÉSEK ÉS HATÁSVIZSGÁLATOK

A munkaügyi kormányzat az elemzések készítését fő szabály szerint házon belül oldotta meg vagy saját erőből és kis kapacitással, vagy alárendelt háttérintézmények nagyobb kapacitását kihasználva.

A házon belül készülő számítások mellett más műhelyekben, egyetemeken, független kutatóintézetekben és magánvállalkozásokban is készültek elemzések, részben a szakpolitika megrendelésére és támogatásával, részben ezek nélkül. Ugyanakkor az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) rendszeresen finanszíroz munkaügyi témájú kutatásokat. A széttagoltság eredményeként a szakpolitikai szempontból releváns elemzéseknek és kutatásoknak az időszak nagy többségében nem volt átfogó, a meghirdetett célokhoz kapcsolódó központi gyűjtőhelye, ami a 2000-es években egy megfelelő internetes oldalt jelenthetne.<sup>6</sup>

A fejlettebb országok példájához hasonló törekvést mutat a Munkaügyi Kutatások Információs Rendszere (Mukutir) néven 2007 és 2012 között működő rendszer, ami az OFA és a Foglalkoztatási Hivatal programjaiból finanszírozott, a munkaügyi témákban folyó kutatások tárháza is. A honlapról több száz tanulmány letölthető volt; némi korszerűsítés és megfelelő marketing mellett az oldal központi jelentőségű lehetett volna a döntéshozók tájékoztatásában – 2012-ben azonban megszűnt.<sup>7</sup> Hasonló, de céljait szélesebben meghatározó lap a **Szociális Partnerek Integrált Tudásbázisa**, amelyet a TÁMOP 2.5.2 keretében hoztak létre. Noha ez az oldal még létezik, információtartalma meg sem közelíti a Mukutirét, és utolsó frissítése 2010-ben volt.

Ahogy a napi munkában az aggregált, és így elemzésre csak korlátozottan alkalmas adatok játszották és játsszák ma is a fő szerepet, az elemzések között is legtöbbször olyanokat találunk, amelyek egyszerű adatokat (jellemzően idősorokat vagy egydimenziós, területi vagy társadalmon belüli megoszlásokat) vizsgálnak egyszerű eszközökkel (főként grafikonok és táblázatok elemzésével). Jó példa erre az aktív eszközök működését ismertető, évről évre elkészülő kiadvány, amely külső és belső felhasználók számára is elérhető az ÁFSZ honlapjáról. Ahogy arra már a fejezet elején utaltunk, ezek a vizsgálatok a beavatkozások valódi hatásának mérésére vagy oksági elemzése nem alkalmasak. Vitathatatlan erényük azonban az, hogy gyorsan lefolytathatók, és képesek rámutatni azokra a területekre, amelyek mélyebb, a hatásmechanizmusokat is feltáró elemzést, esetleg megalapozó kutatás igényelnek.

Az elemzések készítésében ugyanakkor sajátos munkamegosztás figyelhető meg az államigazgatás szervei, illetve háttérintézményei és más műhelyek, például egyetemek és kutatóintézetek között, amelyben az egyszerű elemzéseket szinte kivétel nélkül a kormányzati és háttérintézmények készítették, a többi szereplő pedig az elemzések és kutatások teljes skáláján megtalálható volt. Hacsak nincs napi szintű és rendkívül olajozott kapcsolat az elemzések megrendelői és külső szállítói között, ez a helyzet nem optimális. A kormányzati döntés-előkészítés és támogatás során rendszeresen adódik ugyanis olyan helyzet, amikor egy beavatkozás várható sikerességét mikroszimulációs

6 Ilyen oldal például Nagy-Britanniában a Department for Work and Pensions (munka- és nyugdíjügyi minisztérium) honlapján a kutatásokat, elemzéseket és statisztikai adatokat közreadó **weboldal**. Itt az olvasó a **szakpolitikai program** mellett közvetlenül találja meg a kutatási eredményeket. Ez az elrendezés biztosítja, hogy az érdeklődő világosan lássa a szakpolitika céljait és azt az információs bázist, amire a meghozott döntések alapulnak.

7 Az OFA által finanszírozott kutatások összefoglalói egyelőre megtalálhatók az **OFA honlapján**, a TÁMOP programokban született munkák pedig az **FH kutatási portálján**.

módszerekkel vagy fejlett – mikroadatokat használó, viselkedési hatásokat figyelembe vevő és tényellentétes helyzetet vizsgáló – becslési eljárásokkal kell feltárni.

Tudomásunk szerint a fejlett módszerek rendszeres használatára a munkaügyi kormányzatban nincs példa. Ezzel együtt időről időre készülnek – elsősorban az ÁFSZ statisztikai főosztályán – olyan, a regisztrált munkanélküliekre és a foglalkoztatottak bérére vonatkozó számítások, amelyek kormányzati beavatkozásokat vizsgálnak. Tudunk ilyenekről a minimálbér-emelés időszakából, a különféle közmunkaprogramok bevezetését megelőző helyzetről, illetve a munkanélküli-ellátások változásainak környékéről. Kiegészítő adatok (például a MEF) és a fejlett módszereket használó szakember hiányában ugyanakkor nem készültek (igény esetén sem készülhettek volna) korszerű módszereket alkalmazó elemzések, kutatások, így az egyszerűbb elemzések eredményeinek hihetősége nagyban függ a vizsgált probléma természetétől.

Mikroszimuláció használatára jó példa a Pénzügyminisztérium közgazdasági kutatóosztályának fejlesztése, amelyet az osztály munkatársainak közreműködésével 2005-től a Tárki dolgozott ki. Ezt a későbbiekben az osztály saját munkája során rendszeresen használta foglalkoztatáspolitikai kérdések vizsgálatára. Működött olyan informális tárcaközi klub is, amely a mikroszimulációs szoftver használatára koncentrált, és szerveztek formális tanfolyamokat is. Az osztály megkísérelte a szoftver használatába a Szociális és Munkaügyi Minisztérium munkatársait is bevonni, a siker azonban itt mérsékelt maradt. A fejlesztő munka a 2008 végén felállított Költségvetési Tanács Titkárságán, majd ennek feloszlata után a Magyar Nemzeti Bankban folytatódott, ahol elsőként éppen az adó- és transzferrendszer átalakításának munkapiaci hatásait vizsgálták Benczúr és szerzőtársai (2011).

Az eddigiekből következik, hogy hatásbecslések és hatásvizsgálatok nélkül tényalapú szakpolitika-alkotás nem képzelhető el. A jogalkotásban hatásvizsgálatok lefolytatása 2006 óta főszabály szerint kötelező: csak ilyen vizsgálat után lehet például törvényjavaslatot benyújtani. A hatásvizsgálat természetére nézve közérthető dokumentumok, lefolytatásának bevett módjára nézve pedig módszertani útmutató áll rendelkezésre (lásd például Kovácsy–Orbán 2004, IM 2006), hatásvizsgálatok esetében pedig O’Leary (1998) munkája is forgatható kézikönyvként. A hatásbecslés és a hatásvizsgálat közötti különbség jelentős. Mi hatásbecslésnek az olyan vizsgálatokat nevezzük, amelyek igazoltan valószínűsítik meg azt az értékelési elvet, hogy a megfigyelt eredményeket tényellentétes helyzettel kell összevetni. Hatásvizsgálatnak azokat a vizsgálatokat tekintjük, amelyek nem feltétlenül valószínűsítanak meg ilyen mérést, de egy beavatkozás hatásáról részletes, alapos információval szolgálnak. Az előbbi információ elengedhetetlen a programok hatásának megállapításához, az utóbbi pedig igen hasznos akkor, ha szeretnénk a kapott hatást értelmezni, vagy úgy megváltoztatni a programot, hogy hatásossága javuljon.

A lehetőség és a kényszer ellenére tudomásunk szerint a döntések előkészítésében a hatásvizsgálat nem tudott teret nyerni és ez a szakpolitika megvalósításának körülményeit ismerve nem is meglepő – erről részletesen a [2. rész 1. fejezete](#) szól. Ismét tanulhatunk az aktív eszközök példájából. Ha a szakpolitika megbízik abban, hogy a hatásbecslés és hatásvizsgálat által szolgáltatott



információ hasznos és hihető, akkor az eredmények alapján például az aktív eszközök forrásallokációjának azonnali felülvizsgálatát rendeli el, mert világos számára, hogy az aktuális helyzet pazarló, nem hatékony, ráadásul elérhető a célnak megfelelő alternatíva. Ahol a hatás negatív, még felülvizsgálatra sincs szükség a döntéshez. Ha a szakpolitika elfogadja, hogy a módszer jó, de az eredményeket nem hiszi el, akkor további részletes kutatásokat, esetleg pótlólagos adatfelvételeket rendel meg. Egyik sem történt meg. A vizsgálatokat néhány kutató saját érdeklődését követve, néhány súlytalanul kezelt projekt mellékszálaként folytatta, de kiegészítő adatfelvétel nélkül és ezért szükségképpen korlátozott körülmények között.

Később készültek hatásvizsgálatok, amelyek több hasznos részletre fényt derítettek (például arra, hogy a bértámogatások esetében sokan már ismert munkavállalókat finanszíroztattak meg a támogatással, lásd Frey 2011) de hatásbecslések, amelyek segítségével az eszközök átszervezéséről, átalakításáról dönteni lehetett volna, nem. Az interjúk során kiderült, hogy mindez nem a véletlen műve volt. A szakpolitikának bevallottan nem volt célja az, hogy visszacsatolást biztosítson az eszközök működéséről, éppen ellenkezőleg: büszke volt arra, hogy csak „tükröt tartott” a döntést meghozók elé.

Míg a kormányzat központi részében nem, távolabbi intézményeiben és a kormányzaton kívül készültek a mindenkori szakmai színvonalnak megfelelő hatásvizsgálatok. Az aktív munkaerő-piaci programok hatáselemzésére először 1992–1993-ban került sor, amikor három program, a munkaerő-piaci képzés, a vállalkozásindítási támogatás és a közhasznú munka résztvevőinek munkaerő-piaci helyzetét hasonlították egy aktív munkaerő-piaci programban részt nem vett kontrollcsoporthoz (Godfrey és szerzőtársai 1993). Hasonló követéses felmérést végzett a Foglalkoztatási Hivatal 1997-ben, amelynek keretében négy aktív eszköz résztvevőit és egy kontrollcsoportot vizsgáltak: a legfontosabb becslési eredményeket az **5. rész 2. fejezete** ismerteti. Később a HEFOP 1.2. keretében történtek kísérletek hatásvizsgálatok végzésére, de végül is Cseres-Gergely–Scharle (2010) az egyetlen megvalósult kutatás, amelyben kirendeltségi szinten különbségek különbsége (*difference in differences, DiD*) módszerrel megvizsgálták a HEFOP 1.2. program hatását a programban részt vett és a programból kimaradt kirendeltségekre definiált átlagos állásba lépési esélyek összevetése révén.<sup>8</sup> Végül, fontos kivétel Csoba–NAGY (2011) az aktív eszközöket vizsgáló kontrollcsoportos, többváltozós értékelése is.

Az előbbieken tárgyalt hatásvizsgálatok szinte kivétel nélkül valamely kormányzati szereplő megbízásából készültek, céljuk a megrendelésben foglalt kérdések megválaszolása volt. Az ilyen természetű munkák sokszor inspirálnak önálló tudományos műveket, de azok önállóan is születnek, mégpedig szép számban. Noha ezekben sokszor nem szakpolitikai beavatkozások hatásáról van szó, a munkapiaci szereplők magatartásának bizonyos részletei megismerhetők belőlük, ami hasznos lehet a szakpolitika számára is. Az önálló kutatások legtöbbször kutatómunka vagy nemzetközi együttműködés keretében készültek és készülnek, de megrendelőik között találjuk az Országos Foglalkoztatási Alapítványt, a Foglalkoztatási Hivatalt vagy a mindenkori szakminisztériumot is.

8 A jelenleg futó TÁMOP-programokban is vannak magukat értékelő kutatásoknak nevező tanulmányok, ezek azonban a potenciális kimenetek (*potential outcome*) modellje értelmében nem tekinthetők hatásbecslésnek. Bíró és szerzőtársai (2010) munkája például a TÁMOP 2.3.2. keretében készült, s címe szerint az aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök munkaerő-piaci mutatókra gyakorolt hatását elemzi. A szerzők azonban jogászok, így vizsgálatuk alapvetően jogszabályok értelmezésén alapul (bár felhasználnak leíró jellegű szociológiai munkákat, és idézik a magyar munkagazdászok publikált írásait is).

## KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

Összességében megállapíthatjuk, hogy a szakpolitika-alkotás információs bázisa az adott időszakban jelentősen javult, az információk e célú felhasználása azonban, úgy tűnik, kevésbé sikeres. Ennek lehetséges okai között elsődlegesen a szakminisztérium stratégiai tevékenységének körvonalazatlansága és a megfelelő kutatói-elemzői kapacitás nehezen magyarázható szűkössége említhető meg. Ami a Foglalkoztatási Hivatalt illeti, a szakpolitika-alkotás jórészt kívül esik a hatáskörén, az állami szervezetek közötti szereposztás szerint feladata a foglalkoztatáspolitikai gyakorlati megvalósítása. Ez természetesen nem zárja ki az információs rendszerek további fejlesztését, valamint a hatábecslési tevékenység feltételeinek megteremtését. A foglalkoztatási szolgálat szervezete nem rendelkezik megfelelő kutatói-elemzői kapacitással sem önálló kutatási egység formájában, sem pedig olyan, a korszerű ökonometriai eszközök és munkagazdaságtan ismeretével felvértezett közgazdász munkatárs személyében, aki a statisztikai osztály munkáját erősítené. Tehát házon belül nem áll rendelkezésére olyan elemzői kapacitás, amelyre a nemzetközi gyakorlatok hazai adaptálását, az adaptálás sikerességének ellenőrzését és a feltárt elmaradásokat kiküszöbölő korrekciók megtervezését rábízhatná (Cseres-Gergely–Scharle 2010).

Az információs bázisok szakpolitikai felhasználásának aktuális állapota némiképpen meglepő, mert egyébként a munkaügyi kormányzat igyekszik követni a nemzetközi – elsősorban európai uniós – jó gyakorlatokat. Az elmúlt években az Európai Unióban és az egyes tagállamokban is erőteljes hangsúlyváltás történt mind a programhatások mérése, mind pedig a szakpolitikai programok eredményességének/költséghatékonyságának elemzése irányában. Javaslatunk ennek alapján az lehet, hogy ha a kormányzat a szakpolitikát tényekre alapozva kívánja alakítani, akkor hozza létre és tartósan működtesse a fentiekben hiányolt kapacitásokat. Tudomásunk szerint az ÁFSZ modernizációjának következő lépésében tervezi elemző kapacitásának a fentiekkel összhangban levő fejlesztését, aminek első lépései a Munkaügyi Hivatal létrehozásával megtörténtek ugyan, de anyagilag igen szűkös keretek között. Elvileg komoly előrelépés történt már 2011 januárjában, amikor a KSH korábbi elemző-kutató intézete az Ecostat átalakult és Kormányzati Hatásvizsgálati Központként kezdte újra működését. Az Ecostat missziója az ismertetett adatok felhasználása módszertanilag megalapozott hatásvizsgálatok készítése céljából, valamint az, hogy ilyen munkák elvégzésében az államigazgatás más intézményeinek is segítséget nyújtsanak. Ezen intézmények létezése és működése ellenére további fejlesztés szükséges, elsősorban annak érdekében, hogy a korábbi eszközök értékelése mind a hazai, mind az európai uniós forrásból finanszírozott fejlesztések esetében a beavatkozások fontos alapjává váljon, maguk az intézkedések pedig aktívan támogassák az ilyen munkához szükséges adatok keletkezését.

## IRODALOM

- BCE EET (2008): A HEFOP 1.2 intézkedés, „Az állami foglalkoztatási szolgálat fejlesztése” című program munkaerőpiac-politikai és emberierőforrás-fejlesztési szempontú értékelése. BCE Emberi erőforrások tanszék, Budapest.
- BENCZÚR PÉTER–KÁTAY GÁBOR–KISS ÁRON–REIZER BALÁZS–SZOBOSZLAI MIHÁLY (2011): *Az adó- és transzferrendszer változásainak elemzése viselkedési mikroszimulációs modell segítségével*. MNB Szemle, október, 15–27. o.
- BERDE ÉVA (2010): *Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerő-piaci szolgáltatásainak vizsgálata 2004 és 2009 közt*. Készült a TÁMOP 1.3.1 program keretében. Budapest, 2010. július
- BÍRÓ NOÉMI–NÁDAS GYÖRGY–PRUGBERGER TAMÁS–RAB HENRIETT–SIPKA PÉTER (2010) Az aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök alakulása, hatásuk a munkaerő-piaci mutatókra. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, CARD, D.–KLUVE, J.–WEBER, A. (2010): *Active labor market policy evaluations: A meta-analysis*. NBER Working Paper, No. 16173.
- CORDEN, A.–NICE, K.–SAINSBURY, R. (2005): Incapacity benefit reforms pilot. Findings from a longitudinal panel of clients. Research Report, No. 259.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA (2010): *Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációjának értékelése*. Budapest Intézet–IFUA Horváth&Partners, Budapest, 2010. július 5.
- CSOBA JUDIT–NAGY ZITA ÉVA (2011): *A magyarországi képzési, bértámogatási és közfoglalkoztatási programok hatásvizsgálata*. Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör*, 2011. Közelkép. Foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálata. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 112–144. o.
- DĘBOWSKI, H.–GAŚKA, J.–LIS, M.–MAGDA, I.–POGORZELSKI, K.–SOBIECH, I. (2010): *Evaluation of the impact of interventions co-financed by the European Social Fund on human resources improvement in Poland*. Instytut Badań Strukturalnych Reytech.
- FREY MÁRIA (2011): *Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése a 2004–2009 közötti időszakban*. Készült a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal megbízásából, a TÁMOP 1.3.1 A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként c. kutatási program
- GALASI PÉTER–NAGY GYULA (1999): *Outflows from insured unemployment in Hungary, 1992–1996*. Budapest Working Papers on the Labour Market. BWP. 1999/3.
- GODFREY, M.–LÁZÁR GY.–O’LEARY, C. (1993): Report on a survey of unemployment and active labour market programmes in Hungary. ILO Japan Project, Budapest.
- IM (2006): *8001/2006. (I. 30.) IM tájékoztató a szabályozási hatásvizsgálat elvégzésének módszertanáról*.
- KÉZDI GÁBOR (1998): *Az önbevalláson alapuló kereseti adatok érvényessége*. Közgazdasági Szemle, 45. évf. 11. sz. 1035–1042. o.
- KÉZDI GÁBOR (2004): *Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései*. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek BWP, 2004/2.

---

KOVÁCSY ZSOMBOR–ORBÁN KRISZTIÁN (2004): A szabályozás hatásvizsgálata. Módszertani útmutató. BM Közigazgatásszervezési és Közzolgálati Hivatala, Budapest.

KSH (1997): **A háztartás és a család fogalma**. Statisztikai Módszertani Füzetek, 37. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

KSH (2006): **A munkaerő-felmérés módszertana**. Statisztikai Módszertani Füzetek, 46. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

MUNKAERŐ-PIACI KUTATÁSOK (2008): **Munkaerő-piaci kutatások**. Készült a HEFOP 1.2 Intézkedés „Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése” címmel „Szolgáltatásfejlesztés, Stratégiai Tervezés, Kutatás” komponensben. Budapest.

MÜM (1996): Munkaerő-kereslet és -kínálat, 1995–2010, I. és II. Munkaügyi Minisztérium–Világbank, Emberi Erőforrás Fejlesztési Program. Budapest.

NAGY GYULA (2006a) Javaslat a HEFOP 1.2 intézkedés indikátorainak további elemzésére. BCE Emberi erőforrások tanszék. Budapest, kézirat.

NAGY GYULA (2006b): Javaslatok a Monitoringrendszer továbbfejlesztésére. BCE Emberi erőforrások tanszék, Budapest, kézirat.

O’LEARY, C. J. (1998): **Evaluating the effectiveness of active labor programs in Hungary**. Technical Report, No. 98-013. W. E. Upjohn Institute for Employment Research. Kalamazoo, Michigan.

SCHARLE ÁGOTA (2007): A tényeken alapuló szakpolitika működése egy foglalkoztatást ösztönző program példáján. Megjelent: *Fazekas Károly–Cseres-Gergely Zsombor–Scharle Ágota* (szerk.): Munkaerőpiaci tükrök, 2007. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Intézet– Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 118–127. o. <http://econ.core.hu/file/download//MTO7kozel.pdf>

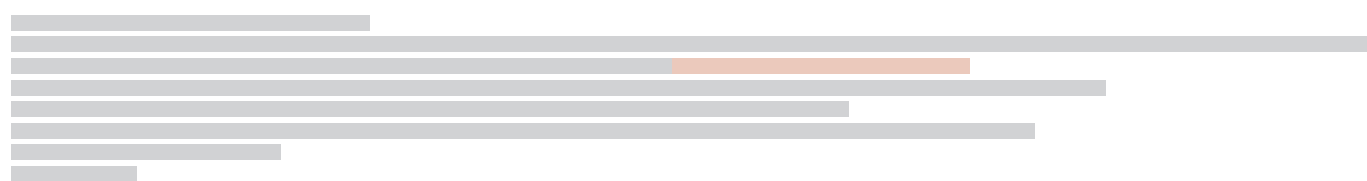
TAJTI JÓZSEF (é.n.): **2010. I. félévben befejezett főbb aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök hatékonyságának vizsgálata**. Nemzeti Foglalkoztatási Hivatal, Budapest

TÁRKI (2010): **Tárki háztartásvizsgálatok**. Tárki honlapja.

### 3. A SZAKPOLITIKA-ALKOTÁS MINŐSÉGE

#### 3.3. SZERVEZETI KAPACITÁSOK, SZERVEZETI TANULÁS

BÓDIS LAJOS



---

A fejezet célja a foglalkoztatáspolitikai programok megvalósítását és az ügyfelekkel való kapcsolattartást végző apparátus teljesítőképességét leginkább meghatározó tényezők rövid bemutatása. Ilyen a létszám és a munkaterhelés alakulása, a sikeres beavatkozásokhoz szükséges ismeretek felhalmozásának és a szervezeten belüli megosztásának eljárásai. A témát az állami foglalkoztatási szolgálat (ÁFSZ) tevékenységeire szűkítjük. Bemutatjuk a szervezet méretváltozásait és egy egyszerűen kiszámítható teljesítménymutató alakulását az elmúlt húsz évben. Részletesebben összefoglaljuk a munkaterhelés kétezres évek második felében végzett vizsgálatainak legfontosabb tanulságait, mivel ezek régóta lappangó problémák forrásaira világítottak rá. Ezután röviden bemutatjuk és elemezzük a szervezeti tanulás főbb eljárásait, végül néhány javaslatot teszünk a hatékonyabb összehangolásukra.

#### NEMZETKÖZI GYAKORLAT

A munkaügyi kirendeltségek optimális létszáma erősen függ attól, hogy pontosan milyen feladatokat látnak el: egyedül vagy más intézményekkel együttműködésben végzik-e a munkanélküli-ellátások folyósítását, a közvetítést vagy az aktív eszközökkel kapcsolatos feladatokat. Adott feladatok mellett pedig az ügyfelek létszámától is függ, hogy mennyi ügyintézőre van szükség. Mivel a feladatkörök országonként változnak, a nemzetközi összehasonlítás még az egy ügyintézőre jutó munkanélküliek száma esetében is csak óvatosan értelmezhető. Kuddo (2009) szerint az ügyfelekkel foglalkozó ügyintézők terhelése Magyarországon viszonylag magas: a 2006. évi adatok szerint Svédországban 24, Németországban 70, Csehországban 114, Magyarországon 178 álláskereső jutott egy ügyfélkapcsolati munkatársra.

A kirendeltségek kapacitása és az ügyintézők szaktudása növelheti az álláskeresők elhelyezkedési esélyeit. Bloom és szerzőtársai (2003) például az Egyesült Államok több, eltérő eszköztárat működtető kirendeltségének eredményességét vizsgálva, arra jut, hogy – minden más megfigyelhető eltérés hatását kiszűrve – jobban teljesítenek azok a kirendeltségek, ahol egy ügyintézőre kevesebb ügyfél jut.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Az eredményességet az álláskeresők későbbi bérjödelmével mérték (kétéves időszakot figyelembe véve).

## AZ ÁLLAMI FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLAT KAPACITÁSAINAK ALAKULÁSA

A foglalkoztatási szolgálat apparátusát a munkanélküliség rohamos növekedésének idején, lényegében két-három év alatt hozták létre. A regisztrált munkanélküliek száma 1992-ben az előző évhez képest közel két és félszeresére nőtt, és 1993-ban érte el a csúcspontját. A megyei munkaügyi központok és a kirendeltségi hálózat létszáma 1992 során több mint megduplázódott, a szervezetben dolgozók létszáma az év végére meghaladta a 4200 főt.<sup>2</sup> A kilencvenes évek közepéről nem sikerült megismernünk létszámadatokat. 1994-ről azt tudjuk, hogy az összlétszám az előző évhez képest már csak 159 fővel növekedett. Úgy tűnik, a kilencvenes évek közepétől nem bővítették tovább az apparátust, eltekintve attól a döntéstől, hogy 1997 és 1999 között a lényegesen más tevékenységet végző munkavédelmi és munkaügyi felügyelőségek is a megyei munkaügyi központok irányítása alatt működtek. Velük együtt 1998-ban volt legmagasabb a szervezet létszáma (4916 fő), nélkülük 2010-ben (4558 fő, az európai uniós programokban határozott idejű jogviszonyban dolgozó köztisztviselőkkel együtt).

A teljes államigazgatást érintő létszámleépítések során az ÁFSZ nem esett külön elbírálás alá. Így az 1995. évi Bokros-csomag keretében, majd 2003-ban és 2006-ban is sor került 5–10 százalék közötti leépítésre. Az utolsó leépítési hullám lényegében egy időben zajlott az ÁFSZ regionális átszervezésével, a párhuzamos egységek összevonásával. Az apparátus létszáma azonban csak átmenetileg csökkent, majd újra növekedésnek indult, aminek indoka a feladatok bővülése és – növekvő mértékben – az uniós programokban való részvétel volt. Így az apparátus egy része kicserélődött: a létszámcsökkentési hullámokban távozottak helyére általában képzetesebb és magasabb bérű munkatársak kerültek. A kilencvenes évek második felében számottevő fluktuáció is jellemezte a szervezetet: a létrejövő vállalatok elcsábították a munkatársak egy részét, akiknek a pótlása nem mindig volt gyors és egyszerű.<sup>3</sup> A kétezres évek közepétől a jól képzett munkaerő megtartását nehezítette, hogy az új köztisztviselői állások jelentős része határozott időre jött létre, és a szervezet nem tudott megfelelő távlatot kínálni a szakma iránt érdeklődő fiatal munkatársainak.

Az ügyfelekkel végzett esetmunka és a különböző háttértevékenységek együttesen határozzák meg a legtöbb foglalkoztatáspolitikai eszköz hatását. A regisztrált munkanélküliekkel kapcsolatos feladatok számáról és intenzitásáról, az ebből adódó különbségekről csak a részletes munkaterhelési vizsgálatok tájékoztathatnak. Tökéletlen közelítéssel, egy ÁFSZ munkatársra jutó regisztrált munkanélküliek számával jellemezzük az apparátus mérete és az elvégzendő feladatok viszonyának alakulását (1. ábra).<sup>4</sup> A munkatársak ebben az értelemben vett terhelése 1992-ben volt legnagyobb. A kilencvenes évek közepétől az apparátusi létszám lényegesen nem változott, a regisztrált munkanélküliek száma pedig csökkenni kezdett, ami egészen 2002-ig tartott. 1998 és 2002 között az egy munkatársra jutó ügyfelek száma majdnem negyedével csökkent, és még az ezredfordulóhoz képest is több mint 10 százalékos mérséklődés következett be. A munkaterhelés szempontjából a vizsgált időszakban ekkor voltak legkedvezőbbek a feltételek

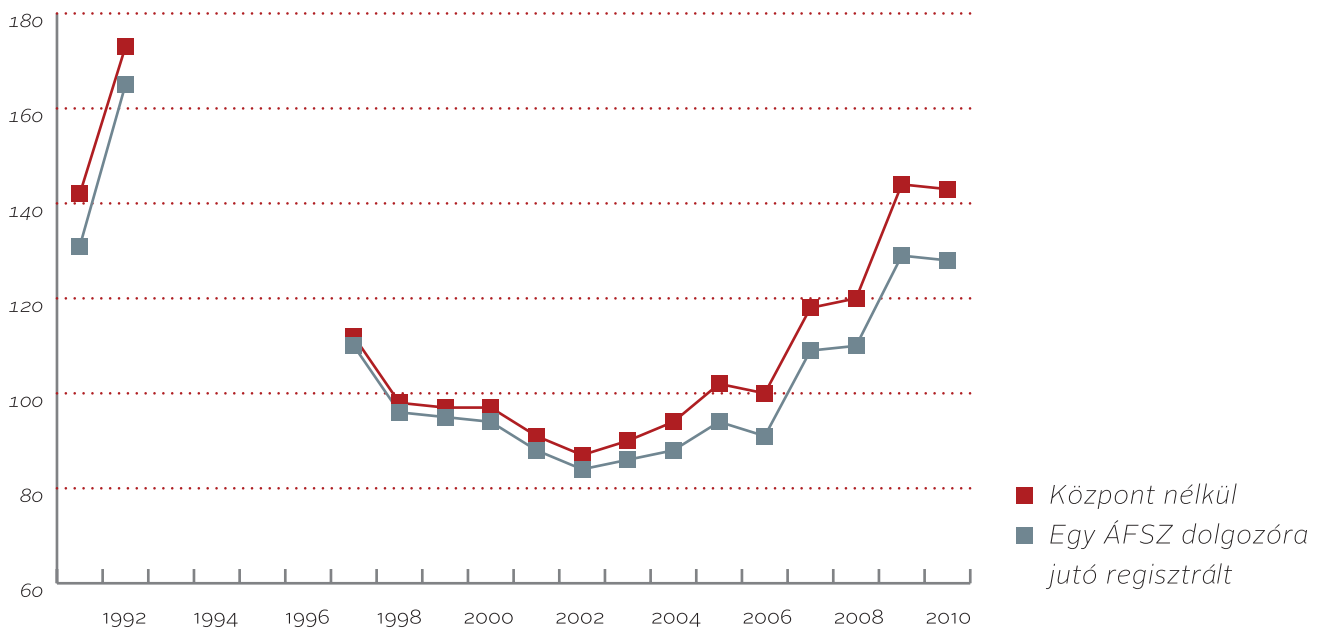
<sup>2</sup> A nagyarányú bővülés miatt az átlagos statisztikai létszám jóval kisebb.

<sup>3</sup> 1997-ben 152 fő távozó munkatársat nem sikerült az év végéig pótolni. Az egyik kedvező munkapiaci helyzetű megyében 1994 és 1997 között a munkaügyi központ dolgozóinak évente 7–11 százaléka távozott (Taschner 1998). Az éves engedélyezett keretnél az átlagos létszám rendszeresen alacsonyabb volt, amit a régebbi dokumentumok a fluktuációval magyaráztak, a kétezres évtizedben pedig egyre inkább az év közben is bővülő feladatok miatt engedélyezett plusz létszámkeretekkel.

<sup>4</sup> Az ÁFSZ munkaköreinek annál inkább része az ügyfélkapcsolati munka, minél közelebb vannak a területi hálózathoz, de ez a kirendeltségi dolgozók közül sem mindenki feladata. Berde (2010, 60–61. o.) optimistának nevezett becslése alapján, a munkaügyi központok hálózatában az ügyfélkapcsolattal is foglalkozó munkatársak aránya a régiós átszervezés előtt nem egészen 50, a következő években 60 százalék volt. Ezt figyelembe véve, a teljes ÁFSZ-nél az ügyfelekkel találkozó munkatársak aránya a régiós átszervezés előtt 44, utána 54 százalék. Ezzel számolva 2006-ban egy ügyfélkapcsolati munkatársra 207 fő regisztrált munkanélküli jutott, ami a Kuddo (2009) által számított terhelésnél (amely a teljes ÁFSZ létszám 65 százalékát tekintik ügyfélkapcsolati munkatársnak) is magasabb.

a szervezeti célok áttekintésére, a hasznosnak tartott, de korábban kényszerűen háttérbe szorult tevékenységek fejlesztésére, a kapacitások újraszámítására. Szerencsés körülmény, hogy ténylegesen 2002-ben kezdődött az Európai Unióhoz való csatlakozást előkészítő PHARE-program és az ÁFSZ modernizációjának előkészítése.

1. ábra: Az egy ÁFSZ-munkatársra jutó regisztrált munkanélküliek száma, 1991–2010 (fő)



Megjegyzés: Évi átlagos statisztikai létszámok alapján. A részletes adatokat lásd az [Adattár 7.2. táblázatában](#).

Az uniós csatlakozás és a fejlesztési programok elindítása idején azonban a regisztrált munkanélküliek száma és ezzel együtt a munkatársak leterheltsége ismét növekedésnek indult. Létszámnövelésre nem volt lehetőség, de az új feladatokhoz évről évre engedélyeztek többletfoglalkoztatást.<sup>5</sup> 2007-ben került sor a korszak legfontosabb szervezeti változására, a munkaügyi központok regionális átszervezésére. Ezt közel 9 százalékos (az országos központnál 15 százalékos) létszámcsökkentés kísérte: a szervezet olyan méretűre szűkült, amekkora utoljára 1992 második felében volt. Az eredetileg 20 százalékosra tervezett leépítést az ÁFSZ új feladataira, ezen belül különösen a foglalkoztatási rehabilitáció új rendszerére (lásd [4. rész 2. fejezet](#)) tekintettel enyhítették.

2004-től az uniós forrásokból indított HEFOP és TÁMOP fejlesztési programok<sup>6</sup> lehetővé tették egyrészt a megvalósítással megbízott saját munkatársak alkalmazását a finanszírozott időszak végéig, másrészt szolgáltatások vásárlását külső vállalkozásoktól. A létszámnövekedés főleg az országos központot érintette: 2004-ben és 2005-ben összesen 130 százalékkal, 2009-ben és 2010-ben összesen 50 százalékkal nőtt az állományába tartozók létszáma. Az időszak végén jóval több, mint háromszor annyian dolgoztak az akkori Foglalkoztatási és Szociális Hivatalban, mint az uniós csatlakozás előtt; jelentős és növekvő

5 Ilyen volt 2003–2006 között az Egységes Magyar Munkaügyi Adatbázis (EMMA) üzemeltetése (a zárszámadások mellékleteiben közölt adatok szerint 2004-ben 266 fő, 2005-ben 130 fő), 2006-tól a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatási támogatása és a kapcsolódó szociálpolitikai tevékenységek (2006-ban 60 fő, 2007-ben 424 fő) 2009-től a közfoglalkoztatás szervezése (2009-ben és 2010-ben 200 fő).

6 A munkaügyi központok szervezetében például 2004–2007 között a HEFOP 1.1. programban 200 főt foglalkoztattak évente megújított köz-tisztviselői kinevezéssel. 2008-tól 2013-ig évente 113 fő alkalmazására kerül sor a TÁMOP 1.1.1. programban. 2008-tól 226 főt, 2009-től 316 főt foglalkoztattak 2011-ig a TÁMOP 1.1.2. programban, 2009-től 2011-ig évente 54 főt a TÁMOP 1.1.3. programban. Az országos központban 2010-ben 40 programhoz alkalmaztak munkatársakat uniós forrásból.

részüket az uniós finanszírozású programokban, határozott időre kinevezett köztisztviselőként alkalmazták.

A munkaügyi központok hálózatában TÁMOP-programokból fizetett munkatársak<sup>7</sup> a munkanélkülieknek azokkal a csoportjaival foglalkoztak, akikre a modernizációt előkészítő PHARE-program ajánlásai szerint is érdemes a szervezeti kapacitásokat összpontosítani (Hansen 2003, lásd még a **6. rész 1. és 2. fejezetét**). Erre azonban éppen akkor került sor, amikor a munkatársak leterheltsége a kilencvenes évek óta nem tapasztalat mértékűre növekedett. Az új, személyre szabott szolgáltatások eredményességét az is csökkenthette, hogy a kapacitások elosztásának elemzése ebben az időben éppen csak elkezdődött, a kirendeltségi munkamegosztás módszeres befolyásolását pedig a különböző vezetési szinteken nem tekintették feladatuknak. Az egy munkatársra jutó ügyfelek száma a régiós átszervezés után egy év alatt 20 százalékkal emelkedett. Az évtized végén a globális pénzügyi válság következtében a regisztrált munkanélküliek száma a kilencvenes évek eleje óta nem tapasztalt méretűre emelkedett, az apparátus leterheltsége pedig az uniós csatlakozás előtti évekhez képest másfélszeresre nőtt. Az uniós programokban részt vevők nélkül a szervezet működésének kezdeti éveit idézte volna a munkaügyi központok hálózatának létszáma (2003-hoz képest 14 százalékkal kisebb) és munkaterhelése (a 2003-hoz képest 82 százalékkal nagyobb).

Az ÁFSZ munkaerő-gazdálkodása szempontjából tehát az uniós programok révén egyszerre bővült némileg a mozgástér, és csökkent a tervezhetőség. Egyfelől a fejlesztési programok megvalósítására alkalmazott munkatársak, ha a feladataik végzése mellett (mint a tájékoztatás, programba vonás, kapcsolattartás, nyomon követés, a közreműködők koordinálása) maradt szabad kapacitásuk, akkor általános ügyintézői feladatokat láttak el. Másfelől a programok eredményessége természetesen nemcsak rajtuk, hanem a kirendeltségek többi dolgozóján is múlik, akik a szolgáltatások, képzés, megfelelő munkahely felajánlását végzik. A kirendeltségeken dolgozók tevékenységét tehát gyakran elvileg sem lehet egymáshoz képest világosan elhatárolni, a kirendeltségi munkaterhelés nagyfokú növekedése mellett pedig gyakorlatilag elképzelhetetlen, hogy ne a mindenkorai kapacitáshiányokhoz alkalmazkodjanak.

A fejlesztési programok a létszámbővítés és az apparátus frissítésének eszközeként is szolgálhattak, ugyanakkor a határozott idejű szerződés nem vagy nagyon bizonytalan karrierkilátásokat nyújtott – a teljesítményektől függetlenül. A programok a létszámleépítés elkerülésének eszközeként is szolgálhattak, de ez inkább csak elodázást jelentett, amivel természetesen az érintett munkatársak is tisztában voltak, és ez kedvezőtlenül befolyásolhatta a motivációjukat.

A fejlesztési programok keretében a munkaügyi központok egyes szolgáltatásokat meg is vásárolhattak a célcsoportok számára. A 2008-ban végzett kérdőíves munkaterhelési vizsgálat eredményei szerint a kirendeltségeken dolgozó külsősök száma a saját létszám nagyjából 10 százalékának felelt meg (ErgoFit 2008). Ezzel korrigálva az általunk használt létszámadatokat, az ÁFSZ állományába tartozók és a kirendeltségeken dolgozó külsősök együttes létszáma, valamint az egy szakemberre jutó regisztrált munkanélküliek száma 2008-ban közel került a 2006. évi szinthez, bár nem érte el azt.<sup>8</sup> A kapacitások vásárlással való kiegészítése nagyjából ugyanolyan mértékű volt, amilyen

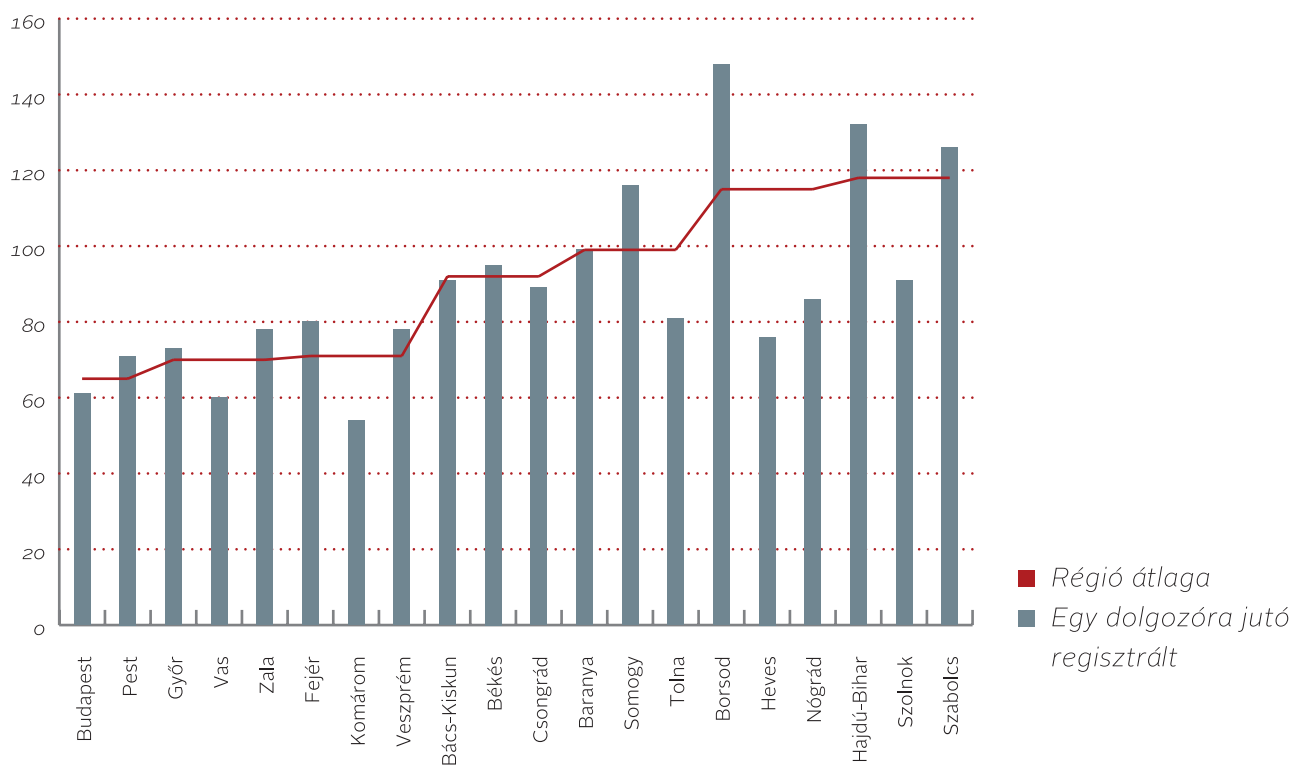
<sup>7</sup> 2008-ban 339 fő, 2009-ben és 2010-ben 483 fő.

<sup>8</sup> A kirendeltségeken dolgozó külsősök így becsült létszáma 269 fő, az ÁFSZ állománya és a vásárolt létszám együttesen 4286 fő, az egy szakemberre jutó regisztrált munkanélküliek száma 103 fő. Felhasználtuk Berde (2010, 60. o.) becslését, miszerint a munkaügyi központok állományának 73 százaléka dolgozott kirendeltségeken abban az évben.



mértékben csökkentette a saját létszámot a regionális átszervezés és az elbocsátás. A munkaügyi szervezet motivációja a normál kirendeltségi munkából hiányzó kapacitások pótlására explicit módon is megjelenik a vásárolt szolgáltatástípusok indoklásában. A kirendeltségek legalább felerészben nem személyre szabható szolgáltatásokra, hanem tömegesen végezhető információnyújtásra igényeltek munkatársakat, akiknek a kapacitása szabadon hasznosítható a legkülönbélebb feladatokra. A szolgáltatóknak csak 16 százalékát szerződtették tanácsadásra, munkáltatói kapcsolattartást pedig – melyet gyakran kényszerből elhanyagolt feladatként jellemeznek – alig néhány kirendeltség szándékozott ilyen módon végezni.<sup>9</sup>

2. ábra: A megyei munkaügyi központok egy dolgozójára jutó regisztrált munkanélküliek száma 2004-ben (fő)



Forrás: Saját számítás. A későbbi régiókhoz tartozó megyék munkaügyi központjainak átlagos statisztikai létszámai az ÁSZ (2008) jelentés 11. mellékletéből számítva, az országos központ létszáma nélkül. Regisztrált munkanélküliek száma: FSZH-adatok.

A munkaterhelés mértéke az egyes szervezeti egységek között is nagyon eltér. Ezt a 2004. évi adatokkal illusztráljuk, amikor az ÁFSZ átlagos leterheltsége viszonylag alacsony volt, így a szervezeti egységek viszonylag nagy szabadsággal alakíthatták ki, hogy mely tevékenységekre helyeznek nagyobb súlyt. A 2. ábrán az eredményeket régiók szerint is összesítjük, hogy utaljunk a későbbi átszervezés egyik legnagyobb nehézségére.

A megyei és a későbbi regionális szervezetek közötti legnagyobb különbség a megyei központok esetében 2,7-szeres, a későbbi régiókra kiszámolt mutatók között 1,8-szoros volt. Szintén számottevő heterogenitás mutatkozik a régiókon belül, egy esetben ennek mértéke a régiók közötti különbséget is meghaladta.

<sup>9</sup> A munkáltatói kapcsolattartást a kirendeltségek nem engedik ki a kezükből, még ha nem is tudják megfelelő intenzitással és minőségben végezni. Részletesen foglalkozik ezzel a 6. rész 2. fejezete.

Általában kedvezőtlenebb a mutató, és a régióon belüli különbségek is nagyobbak azokban a megyékben, ahol sok a regisztrált munkanélküli ügyfél. Ez jelezheti azt, hogy az ÁFSZ különböző térségi munkaerőpiacokon működő szervezeti egységei más-más tevékenységeket végeztek intenzíven, alkalmazkodva a feladataikhoz, illetve a rendelkezésükre álló kapacitásokhoz. A megfelelő kiegyenlítő mechanizmusok hiánya miatt azonban okkal feltételezhetjük azt is, hogy valóban kialakulhattak és tartóssá válhattak az egyes szervezeti egységek munkatársainak átlagos terhelése közötti számottevő különbségek. Bódis–Nagy (2005) egy 2002-ben végzett elemzés alapján szintén nagy különbségeket mutatott ki a járadékos ügyfelek szokásos berendelési gyakorlatáról. A vizsgált hat megye 28 kirendeltségének több mint felében háromhavonta rendelték be a járadékosokat, a második leggyakoribb berendelési időköz egy hónap volt, amit a kirendeltségek egyötöde alkalmazott. A gyakorlat megyék között, de több esetben megyén belül is jelentősen eltért, néhány kirendeltségen pedig az ügyintéző személyétől függő lényeges különbségeket is megfigyeltek. Hasonló közvetkeztetésre vezetett a KSH Munkaerő-felmérésének szintén 2002-re vonatkozó eredménye, amely a munkaügyi kirendeltséget egy hónapon belül felkereső járadékosok arányáról tájékoztatott. A megyei arányok (melyek mindegyike 5–15 kirendeltség átlagából adódott) minimuma és maximuma között több mint kétszeres volt a különbség.

### A KAPACITÁSOK KIHASZNÁLÁSA A KIRENDELTSÉGEKEN

A kétezres évek második felében az apparátusi létszám csökkenésével és a feladatok növekedésével összefüggő problémák kiéleződése a felső vezetés, illetve az elemzők érdeklődését a kirendeltségi hálózat kapacitáskihasználása felé irányította (Kaucsek és szerzőtársai 2006, ErgoFit 2008, Berde 2010, Németh és szerzőtársai 2011). Kaucsek és szerzőtársai (2006) problémafeltáró kutatása után az első módszeres – ügyfélforgalmi statisztikák és időbecslés alapján végzett – munkaterhelés-vizsgálatot tudomásunk szerint az ErgoFit (2008) végezte. Ugyan az elemzés az időszak végéről készült, de jóval korábbról eredő problémákkal foglalkozik, amelyek addig válasz nélkül maradtak, és csak elszórt és döntően anekdotikus információkból lehetett hallani róluk.<sup>10</sup>

Az időbecslés kapcsán kiderült, hogy sok kirendeltségvezető nem ismeri, hogy a gyakorlatban mi mennyi ideig tart. Az ÁFSZ döntési szintjein – és általában a magyarországi államigazgatásban – nincs komoly hagyománya annak, hogy reálisan mérlegeteljék a műveletek időigényét, és ebből kiindulva ésszerűsítsék a munka megszervezését. A hivatali eljárások kialakításánál a felelőségek egyértelmű elhatárolását és a jogi védetőséget tartják szem előtt, a fejlesztések és a jogszabályi változások pedig általában hosszabbá és bonyolultabbá teszik a feladatok elvégzését. A kirendeltségvezetők a korrekt kiszolgáláshoz a műveletekre általában 25–35 százalékkal, az ügyfélkapcsolati jellegű és egyénre szabott feladatokra<sup>11</sup> a jelenleginél 50–70 százalékkal több időt tartottak szükségesnek. Az idő szorításában viszont a kirendeltségek akár 1–2 percre rövidítik a műveleti időt, ami alatt természetesen nem lehet ellátni a kívánt feladatot. Mindez összefügg a szolgáltatások tartalmát érdemben befolyásoló szakmai protokollok hiányával, és rendszerszintű koncepcionális, illetve kapacitástervezési problémákra utal. A kirendeltségi munkaterhelés

<sup>10</sup> A vizsgálat 156 kirendeltségen mérte fel a leterheltséget 2008 első nyolc hónapjában, a hivatali adatbázisokból származó, a kirendeltségektől kérdőívvel gyűjtött adatok, valamint interjúk alapján.

<sup>11</sup> Ilyen a közvetítési adatok módosítása (+50 százalék), az első illetve a közbenső interjú készítése (+60, illetve +65 százalék), a közvetítői beszélgetés (+72 százalék), az állás-keresési megállapodás felvitele (+55 százalék). Az első interjú ténylegesen ráfordított idejét átlagosan 18 percre, a közbenső interjút és a közvetítői beszélgetését átlagosan 10 percre becsülték a kirendeltségeken.

30–40 százalékát mindössze 4-5 művelet adta, így ezek ésszerűsítésével a terhelés valószínűleg jelentősen csökkenthető.<sup>12</sup>

A 75 modernizált és a 81 nem modernizált kirendeltség munkaterhelése között nem találtak különbséget. Annál inkább a két kategórián belül: az egyedi szélső esetek között két és fél, háromszoros mértékben. A terhelés növekedésére, főleg a nem kisímitható csúcsidőkben (vagy ha az volna, de nem teszik) a kirendeltségek úgy reagálnak, hogy elvégzik a gépi idő vagy a jogi előírások által meghatározott, főleg hatósági feladatokat, és gyorsítanak ott, ahol technika-ilag lehetséges: az interjúknál és közvetítői beszélgetéseknél. A válság következtében tehát az „új szolgáltatási modell” kiemelt tevékenységei visszaszorultak a futószalagszerű hatósági tevékenység javára, az ügyintézés formálisabbá vált.

A hullámzó terheléshez a kirendeltségek a feladatok fontosság szerinti rangsorolásával, a munka napi átszervezésével, szükség esetén önként vállalt túlórával is alkalmazkodtak. A rangsorban vezettek a hatósági ügyek, mivel probléma esetén itt számíthatnak leginkább negatív következményekre. Második helyen volt a közvetítés és az aktív eszközök, jóval lemaradva tőlük a vállalati kapcsolattartás, és utolsó helyen a munkapiaci szolgáltatások nyújtása (lásd még a 6. rész 1. és 2. fejezetét). A kirendeltségek zöme – a munkaterhelés relatív mértékétől függetlenül – kifogásolta, hogy a munkavégzést akadályozza a túlzott terhelés, az adminisztrációs feladatok növekedése, a minőségi munkához szükséges idő hiánya.

A kirendeltségek közötti munkaterhelés jelentős különbségeiből következtetni lehet a mikroszintű munkaszervezetek, szakmai tartalmak, a szolgáltatási minőség, a személyes felkészültség és teljesítmények számottevő eltéréseire (ErgoFit 2008). Ez a helyzet csak a kapacitásfelhasználás tervezésével és nyomon követésével együtt változtatható meg. A magas munkaterhelést nem csak a növekvő számú feladat, hanem az alacsony színvonalú munkaszervezés is okozza – s az elemzők szerint ebben rejlik az ÁFSZ hálózatának legnagyobb tartaléka. Németh és szerzőtársai (2011) szerint az elmúlt évekre lényegében minden kirendeltség specifikus munkaszervezési megoldásokkal alkalmazkodott a romló körülményekhez. Ez megerősíti az alkotóelemek és a választható modellek egységesítésének szükségességét, amellyel a hálózat központja segítheti a kirendeltségek döntéseit, és egyben mérsékelheti az indokolatlanul nagy különbségeket. Mindez részben megerősíti, részben lényegesen árnyalja a saját durva becsléseinket is a munkaterhelés hosszabb távú alakulásáról, illetve a területi különbségekről, és rávilágít a különbségek elemzésének és a tényalapú differenciálásnak a fontosságára minden szervezeti szinten.

## A SZERVEZETI TANULÁS FOLYAMATAI

Az ÁFSZ feladatainak ellátásához szükséges tudás összegyűjtését és megosztását a munka-gazdaságtani és munkaerő-menedzsment modellek megközelítésében tárgyaljuk. Egyfelől, a szolgálat feladatainak jelentős része speciális tudást igényel, amelyet csak az apparátusban vagy vele együttműködve lehet megszerezni, és maradéktalanul egyedül ott hasznosítható. Ez kölcsönös egymásra utaltságot hoz létre a szervezet és alkalmazottai között; a munkáltatónak érdemes a dolgozók jelentős hányada számára bizonyos karrierkilátásokat

12 Közülük legfontosabb a „folyamatos számfejtési tétel felvitele”, a „jelentkezési dátum módosítása” és az „alkalmi munkavégzés felvitele”. A legnagyobb tételt, az összes naplózott esetszám negyedét az alkalmi munkavállalói könyvvel kapcsolatos feladatok adták. 2010-ben ennek megszüntetése tehát hatékony kapacitásmenedzsment döntés volt.

kínálni, hogy a szükséges tudás megszerzésére, a szervezetben maradásra és megfelelő munkavégzésre ösztönözze őket (Ehrenberg–Smith 2003, Milgrom–Roberts 2005). Másfelől, a szükséges tudás jelentős részét az apparátus tagjai horizontális együttműködések során hozzák létre. A hivatali, szolgáltatási technológiák eredményes fejlesztése úgy lehetséges, ha kölcsönösen támogatják és ellenőrzik egymást, mivel ezt hatékonyan más nem tudja elvégezni (Lazear 2006, Storey és szerzőtársai 2009).

A következőkben összefoglalunk néhány, a szervezeti tanulással összefüggő eljárást: a munkaerő toborzását és kiválasztását, betanítását, továbbképzését, az apparátuson belüli tudásmegosztást támogató eljárásokat, illetve a karriergondozást. Ez után röviden megvizsgáljuk, hogy a szolgálat mennyiben tesz eleget az említett kritériumoknak.

*Munkaerő-toborzás és kiválasztás.* A szervezet létrehozásakor a megyei központok és a kirendeltségek munkatársait döntően a székhely település megszűnő tanácsi munkaügyi osztályairól, illetve a bezárt vagy létszámukat jelentősen csökkentő vállalatok munkaügyi osztályairól toborozták. Néhány évvel később, a szervezet gyors bővítésekor a toborzást döntően a kirendeltségekre bízták, amit azok a lehető legegyszerűbben, a saját munkanélküli ügyfelek körében végeztek, a válogatás módja pedig az egyszerű elbeszélgetés volt. A toborzás és kiválasztás a húsz év során mindvégig főleg informális eszközökkel történt. Az ÁFSZ által használt munkaerő-gazdálkodási eszközöknek az időszak legvégén végzett helyzetfelmérése is csak kismértékben árnyalja a képet (Fodor és szerzőtársai 2010).<sup>13</sup> Az új dolgozók közül a regionális munkaügyi központokba felvettek tájékozódtak leginkább személyes kapcsolatokon keresztül; az országos központban és főleg a munkaügyi központok kirendeltségein dolgozó új munkatársak jelentős része a **közigazgatási állásportálról** ismerte meg a lehetőséget. A felvételi szűrés változatlanul önéletrajz és – nem módszeres, alig dokumentált – interjú alapján történt, amely a szükséges képességek és készségek vizsgálatára nem alkalmas. Kivétel az országos központ, ahol minden ötödik új dolgozót valamilyen szakmai feladat megoldásával szűrték, valamint előfordult képességfelmérő teszt és értékelő központ (*assessment center, AC*) használata is.

*Betanítás.* A szolgálat megalapításakor a munkatársak közül sokan csak középfokú végzettséggel rendelkeztek, a következő években már jellemzően felsőfokú végzettségűeket vettek fel, jelentős arányban az ügyfelek közül.<sup>14</sup> A középfokú végzettségűek egy része idővel diplomát szerzett, vagy lassan perifériára szorult, és az elbocsátási hullámok során sokukat lecserélték képzettebb munkatársakra.

A feladatok specifikus volta következtében a szervezet által végzett betanítás mindenki számára szükséges. Az első évek tömeges felvétele idején a központ megszervezte a belső alapképzést, amelyet egységes úgynevezett küszöbvizsgálóval ellenőriztek (Rózsa 1991). Idővel ez – valószínűleg a kirendeltségek nyomására – fellazult, hogy az új munkatársakat azonnal igénybe vehessék. Ebben az esetben természetesen csak egyszerű, ismétlődő feladatokról lehetett szó, ám sok kirendeltségvezetőt ez nem zavart, bízott benne, hogy a munkatársak idővel a bonyolultabb feladatokba is beleszippantják magukat. Ez a menedzsmentráfordításokat

13 A kutatás adatgyűjtése az ÁFSZ dolgozóira vonatkozó online kérdőívvel ( $n = 916$ ), valamint a felső és HR-vezetőkkel készített interjúkkal történt.

14 Például egy megyei munkaügyi központ szervezetében a kilencvenes évek végén a középfokú végzettségűek aránya 39 százalék, a főiskolát végzettké 40 százalék, az egyetemi diplomával rendelkezőké 16 százalék volt. A diplomások közül a legtöbben tanári, illetve gazdasági szakmával rendelkeztek (28 és 23 százalék), utánuk a személyügyi, illetve agrár-végzettségűek következtek (11 és 12 százalék), majd a jogászok és mérnökök (9 és 7 százalék) (Taschner 1998).

kímélő, a szocializmusbeli munkaszervezetekre emlékeztető felfogás valószínűleg nagyban felelős azért, hogy az apparátus több fontos koncepcionális és technikai kérdésben nem rendelkezik biztos közös tudással és szemlélettel. A megkérdezett szakemberek szerint az ÁFSZ saját küszöbvizsgájának sorsát a kötelező közigazgatási vizsgarendszer bevezetése pecsételte meg, amelynek keretében nem kérnek számon specifikus ismereteket.<sup>15</sup>

A munkaügyi központok leginkább a jogszabályok, a szervezet felépítése, a pénzügyi és informatikai ismeretek területén szerveznek előadásokat az új dolgozók számára. Bár az ÁFSZ uniós fejlesztési programjainak egyik legfontosabb része volt a belső képzés, a feladatok, illetve munkakörök szerint számos témával indított, központilag szervezett, kötelező betanítás nem állt vissza. Elkezdődött viszont a belső számítógépes hálózaton végezhető képzések moduljainak fejlesztése, amely idővel alkalmas lehet az egységes felkészítésre a személyes interakciót nem igénylő témákban. Akadt olyan régió, ahol az új munkatársakat gyakorlati tréningben is részesítették, ügyfélközpontúság és stresszkezelés témában, de a következő évben forrás hiányában már nem folytatták (Fodor és szerzőtársai 2010).

*Továbbképzés.* A foglalkoztatási szolgálat specifikus feladatainak ellátásához jelentős belső továbbképzési tevékenységet kell végeznie. Az alapképzés mellett a kezdetektől lépéseket tettek a szervezetben dolgozók középfokú és felsőfokú szakképesítésének megszervezésére (Rózsa 1991). Ezt követően azonban a saját specifikus képzések rendszere helyett fokozatosan az iskolarendszerű képzésben való részvétel került előtérbe. Erre ösztönzött a képesítési követelmények változása, a köztisztviselői bértábla, és a szervezet támogatása a levelező úton való diplomaszerezésre.<sup>16</sup> Hozzájárult ehhez, hogy a képzések alapjául szolgáló módszertani fejlesztések letéteményesei 1997-től – az országos központ irányító szerepének megszűnése után – főleg a megyék lettek, amelyek kapacitásai egyenként nem voltak elegendők arra, hogy kiterjedt belső képzést működtessenek.

A továbbképzések a kétezres években az uniós modernizációs programhoz kapcsolódva kaptak új értelmet és forrásokat. A fejlesztési programok legtöbb részéhez jelentős képzési komponens kapcsolódott, 2005–2006 során 1250 fő, 2007-ben 5000 fő vett részt a továbbképzésekben (Barta 2006, Felső-Farkas 2010). A továbbképzés számára megnyílt hatalmas lehetőségek azonban nem pótolhatták a hiányzó egységes koncepcionális és módszertani alapokat. A gondosan tervezett és monitorozott programok sem pótolhatták a hiányzó munkaerő-stratégiát, a szervezeti és egyéni fejlesztési terveket, a hálózatban dolgozók végzettségének és munkatapasztalatának egységes nyilvántartását. Ennek következtében például ellensúly nélkül érvényesülhetett a szervezeti egységek vezetőinek az a szempontja, amikor – az aktuálisan szükséges kapacitások biztosítása érdekében – helyesnek látták a képzésektől távol tartani a legtermelékenyebb beosztottjaikat. Nem dolgozták fel közösen a megyékben az előző években végrehajtott módszertani fejlesztéseket, és visszhangtalan maradt azoknak a műhelyeknek és szakembereknek a kritikája is, akik nem kaptak szerepet az újra induló központi képzésekben.<sup>17</sup> Végül a képzések fenntarthatósága azon múlik, sikerül-e saját forrásból működő hatékony megoldásokat kidolgozni és működtetni (például saját tréner alkalmazása, az intranet

<sup>15</sup> Felső-Farkas (2010) becslése szerint az évtized végén a szakmai képzések saját finanszírozásának 40 százalékát fordították a kötelező közigazgatási vizsgákra.

<sup>16</sup> A kirendeltségeken az ezredforduló környékén jelentős feszültségek is keletkeztek a szervezethez az első hullámban került idősebb, nagy arányban középfokú végzettségű, illetve a későbbiekben több hullámban érkezett fiatalabb és diplomás munkatársak között.

<sup>17</sup> A HR eszköztárra vonatkozó kutatás kérdőívére válaszolók azt nehezményezték, hogy a képzésekben kevés a korszerű interaktív módszer, nem építenek eléggé a résztvevők tapasztalatára, és kevésbé alkalmasak a mindennapi munka támogatására (Fodor és szerzőtársai 2010).

szerepének jelentős növelése) (Felső-Farkas 2010, Fodor és szerzőtársai 2010, Németh és szerzőtársai 2011).

*Tudásmegosztást segítő eljárások.* A kilencvenes évek második fele és a kétezres évek első fele között az ÁFSZ módszertani fejlesztéseinek motorjai az erre ambícióval és képességekkel rendelkező megyei vezetők és szakemberek voltak. Miközben a programok hatásvizsgálatára a független mérés alkalmas, a szakmai fogások – például az ügyfelekkel végzett differenciált esetmunka eljárásainak – fejlesztésében a hierarchikus és horizontális kapcsolatban lévő szakemberek együttműködése járhat a legnagyobb sikerrel. Az apparátus kultúrájában az előbbi is, az utóbbi is erősítésre szorul. Ezt főleg nem a hagyományos képzések, hanem a tudásmegosztás újabb formái (esetmegbeszélések, problémamegoldó csoportok, intranet használata stb.) segítségével lehet hatékonyan megszervezni. Egyes programok, illetve szervezeti egységek keretében végeznek ilyen tevékenységet,<sup>18</sup> az ÁFSZ egészére azonban sem a rutinszerű eljárások, sem a fejlesztések nem mutatnak ebbe az irányba.

A tudásmegosztás kerete lehet többek között a minőségirányítás. Ezt a vezetési eszközt az EU közigazgatási önértékelési rendszere (Közös Értékelési Keretrendszer, KÉK; *Common Assessment Framework, CAF*) elvei és módszerei szerint adaptálták az ÁFSZ szervezetére, az új szolgáltatási modell bevezetésével egy időben (lásd a [6. rész 1.](#) és [2. fejezetét](#)). A cél az volt, hogy a programban részt vevő kirendeltségek szakmai tevékenységének fejlesztését a vezetés eszköztárának a gazdagításával támogassák. Konkrétabban, hogy erősítsék azt a kultúrát, amelyben a szervezet működése az ügyfeleket szolgálja, és fokozza a munkavégzés tudatosságát, a tervezés, mérés-elemzés, visszacsatolás ciklusainak begyakorlásával. A közreműködő kirendeltségek részletes eljárásokat dolgoztak ki, amelyek Madarász (2006) és Fekete (2009) értékelése szerint sikerrel működnek. Ezt a képet árnyalja, hogy az alkalmazás középpontjába sok helyen az elégedettségvizsgálatokat helyezték, miközben a nemzetközi tapasztalatok alapján ez nagyon korlátozott érvényességű mérőeszköznek tűnik (Galasi–Lázár 2003). A feladatvégzés tudatosságára gyakorolt hatása sem egyértelmű, amit legjobban az tükröz, hogy visszhang nélkül maradt az új kirendeltségi modellel járó kapacitáselosztás kritériuma. Bár valószínűleg több példa akad arra, hogy a minőségirányítást összetett szakmai problémák megoldására és elterjesztésére használják, sajnos azonban az ÁFSZ nem, vagy nem elég hangsúlyosan mutatta be jó gyakorlatként ezt.

Részben erre is alkalmas lehet a megegyezéssel eredménycélokkal való vezetés (MEV)<sup>19</sup> alkalmazása is, bár az elterjedtebb felfogás szerint ez vezetői információs vagy szervezeti szintű teljesítményértékelő eszköz (ÁFSZ-fórumok 2009, Hörömpöli 2008, Madácsyné 2004, Orcsik 2007). A programot kezdeményező szakember szerint azonban az eredeti cél és a kezdeti gyakorlat az volt, hogy a munkaügyi központok szervezetében tényalapú elemzéseket és vitákat végezzenek a feladatokról, illetve az eredményekről (Lengyel 1998). Kétségtelenül ez a vezetési eljárás magában foglalja az alkat (Karolinyné és szerzőtársai 2003): annak strukturálására tesz kísérletet olyan esetekben, ha nagy az információs aszimmetria. Megfelelő elemzői kapacitások és támogató vezetési kultúra esetén alkalmas eszköznek tűnik az eredeti célok teljesítésére.

18 Példa a pályaaorientáció korszerű rendszerének kialakítása (TÁMOP 2.2.2 program), amelynek az elemei példászerűen támogatták egymást, illetve az egyik megyei központban bevált csoportos problémamegoldás, amit a régiós struktúra idején a másik két megyére is kiterjesztettek.

19 Az Európai Unió sok más országában használt, teljesítményindikátorokon alapuló, úgynevezett megegyezéssel eredménycélokkal való vezetést (MEV, *Management by Objectives, MBO*) 2005-től alkalmazzák a magyar Foglalkoztatási Szolgálatban. Lásd még a [6. rész 2. fejezetében](#).

*Karriergondozás.* A feladatok munkapiaci és intézményi okokból bekövetkezett gyors változásai, a tervezhetőség nagyfokú romlása és a vezetési hiányosságok egyaránt hozzájárulnak ahhoz, hogy az ÁFSZ szervezetében módszeres karriergondozásról nem lehet beszélni (Fodor és szerzőtársai 2010). Ez nem azzal kezdődött, hogy a kapacitások növelését csak határozott idejű szerződésekkel és vásárolt szolgáltatásokkal engedélyezték. Régóta ebbe az irányba mutat például az is, hogy lényegében a közvetlen vezetők múlik, hogy a tehetséges és érdeklődő munkatárs kap-e lehetőséget a továbbképzésben való részvételre (Nagy 2010). Ezt támasztja alá az is, hogy a hálózatban dolgozókról nincs az elemzésekhez és a gyakorlati döntésekhez használható egységes munkaügyi adatbázis. Az elmúlt években az előrelépés fő lehetőségét a fejlesztési programokban való részvétel jelentette, de ez sem valamilyen szabályozott formában, közismert teljesítményelv alapján történt (Fodor és szerzőtársai 2010). A modellünk szerint a következmény az, hogy a munkatársak egy részének felhalmozott tudása elvész. Ennek megfordítására azonban a fejlesztési források kimerülésével is van lehetőség: a felső vezetés munkaerő-gazdálkodásban való fokozottabb szerepvállalása, a szervezeti egységek autonómiájának és ellenőrzésének kiegyensúlyozása, a belső szakértői szerepek számának növelése révén.

## ÖSSZEFOGLALÁS ÉS JAVASLATOK

Az elemzők és a vezetők közös kihívása, hogy hozzájáruljanak a hatékonyan működő intézményes mechanizmusok létrehozásához (Milgrom–Roberts 2005). Az állami foglalkoztatási szolgálat apparátusának hatékony vezetése többek között rábírja a szervezet tagjait, hogy működjenek együtt az eredményes szakpolitikai megoldások érdekében, gyarapítsák a szükséges tudást, melyet zömmel senki más, mint ők együtt birtokolják. E fejezet megmutatta az ÁFSZ vezetésének több gyenge pontját ebből a szempontból az elmúlt két évtizedben. Másfelől nézve ezzel rámutatott több ígéretes fejlesztési alternatívára.

A szervezet irányításának mechanizmusai közül főleg két területet érintettünk: a szervezeti szintek feladatmegosztását az emberi erőforrásokkal való gazdálkodásban, illetve a mérlegelést a szakmai eljárások bemeneti, folyamatokat célzó vagy kimeneti befolyásolása között. Magasabb tranzakciós költségek vállalásával a vezetés mindkét téren valószínűleg jóval eredményesebb lehetne. Az elemzésünk alapján a három irányítási szint illetékességei az apparátus irányításában leginkább a kezdeti években voltak összhangban. A kilencvenes évek második felében meggyengült országos központ nem szervezhette meg a szolgálat egységes képzési rendszerét, nem alakíthatott ki belső karrierajánlatokat, amire – az összetett és specifikus feladatok miatt – szükség is, lehetőség is lett volna. A megyei központok érdekeltsége és kapacitása megfelelő volt, hogy módszerfejlesztési elképzelésekkel versenyezzenek. De ahhoz nem lehettek elég erősek, hogy a fejlesztések között szigorúan válogassanak, a jó gyakorlatokat eljuttassák a széles körű elterjesztésig, a letisztult tapasztalatokból saját képzési programokat indítsanak. Az európai uniós csatlakozás előtt újra megerősített országos központ ellátta a nagyszabású fejlesztési programok irányítását, de arra sem elég ereje, sem készítése nem volt, hogy a kirendeltségek és ügyintézők eljárási gyakorlatait lényegesen befolyásolja.

Sőt kérdés, mennyiben voltak képesek a fejlesztési programok mozgósítani az apparátus által birtokolt tudás egészét, szervezeten készítetni összehasonlításra az új ismereteket az ügyintézői és kirendeltségi tapasztalatokkal. Lényeges a kirendeltségi kapacitások elosztásának és az ügyintézői gyakorlatoknak a befolyásolása, valamint a változatos szakértői szerepek létrehozása a hálózatban, és ezek használata karriergondozásra. A hatékony vezetési módszerek egyszerre adnak autonómiát a beosztottaknak és tájékoztatást a vezetőknek.

A közszolgálati vezetés korszerűsítését, a teljesítményelv erősítését célzó irányzat a fejlett országokban általában azt javasolja, hogy a megrendelő a bemenetek, illetve a folyamatok helyett inkább a szolgáltatások kimenetét mérje és ösztönözze (Pollitt–Bouckaert 2000). A magyar foglalkoztatási szolgálatnál mindhárom irányban érdemes fejleszteni, akár egy időben. Az inputok problémájára példa a kapacitások elosztása és a hiányos képzések. A folyamatok problémájára a szegényes szakmai protokollok. Az outputok problémájára a minőségirányítás és a MEV egyoldalú használata, a szakmai diskurzus elhanyagolása.

A konkrét javaslatokra már utaltunk az elemzésben, közös bennük a szervezetrészek, illetve eszközök összehangolásának javítása, a szakmai párbeszéd és együttműködés bátorítása.

## HIVATKOZÁSOK

ÁFSZ-FÓRUMOK (2009): A Szakmai Felügyelő Tanács 2009. május 12-i ülése, Új Munkapiac, július.

ÁSZ (2008): **0750. jelentés a Munkerőpiaci Alap működésének ellenőrzéséről.** Állami Számvevőszék, Budapest.

BARTA ZSUZSANNA (2006): **Képzési komponens.** Beszámoló. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációja. Hírlevél, 2. évf. 2. sz.

BERDE ÉVA (2010): **Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerő-piaci szolgáltatásainak vizsgálata 2004 és 2009 közt.** Készült a TÁMOP 1.3.1 program keretében.

BLOOM, H.–HILL, C.–RICCIO, J. (2003): **Linking program implementation and effectiveness: lessons from a pooled sample of welfare-to-work experiments.** Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 22. No. 4. 551–575. o.

BÓDIS LAJOS–NAGY GYULA (2005): Az elhelyezkedési készség ellenőrzésének szokásos gyakorlata a munkaügyi kirendeltségeken, I. rész. Munkaügyi Szemle, 1. 24–28. o.

EHRENBERG, R. G.–SMITH, R. S. (2003): Korszerű munkagazdaságtan. Elmélet és közpolitika. Panem Kiadó, Budapest.

ERGOFIT (2008): Kirendeltségek leterheltségének vizsgálata az új kirendeltségi modell tükrében. A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal megbízásából készült tanulmány, ErgoFit Kft., Budapest.

FEKETE GYULA (2009): A minőségirányítás bemutatása és annak fejlesztési megoldásai a kazincbarcikai kirendeltségen. Szakdolgozat, BCE Közgazdasági Továbbképző Intézet.

FELSŐ-FARKAS MÓNIKA (2010): Azonosságok és eltérések a vállalati és közigazgatási emberierőforrás-fejlesztési gyakorlatban az Állami Foglalkoztatási



Szolgálat példáján keresztül. Szakdolgozat, BCE Közgazdasági Továbbképző Intézet.

FODOR PÉTER–LÓRÁND BALÁZS–MARÁTH NOÉMI (2010): Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál jelenleg alkalmazott HR eszközök helyzetfelméréséről, ennek ismeretében új humánerőforrás fejlesztési modell tanulmány formájában történő kidolgozásáról, valamint HR eszköztár kialakításáról szóló tanácsadási projekt első szakaszának záró tanulmánya. Corvus Kft., Pécs.

GALASI PÉTER–LÁZÁR GYÖRGY (2003): A munkaerő-piaci szervezet legfontosabb ügyfelei körében végrehajtott megelégedettségi vizsgálatok főbb eredményei. Kutatási jelentés, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány.

HANSEN, S. O. (2003): **Új szolgáltatási modell a munkanélküli ügyfeleknek és az állásváltoztatóknak.** A tanulmány a PHARE HU/IB/2002/SO/02-jelzetű twinningprojektje keretében készült kézirat.

HÖRÖMPÖLI ÉVA (2008): A komáromi kistérség munkaerő-piaci helyzetének alakulása a vezetésirányítási rendszerek tükrében. Szakdolgozat, BCE Közgazdasági Továbbképző Intézet.

KAROLINY MÁRTONNÉ–FARKAS FERENC–POÓR JÓZSEF–LÁSZLÓ GYULA (2003): Emberi erőforrás menedzsment kézikönyv. KJK–Kerszöv, Budapest.

KAUCSEK GYÖRGY–NÉMETH TIBOR–SIMON PÉTER–TIMARÓCZKY EDIT (2006): Új szolgáltatáspolitikai kialakítása. Kutatási beszámoló, készült a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal megbízásából.

KUDDO, A. (2009): **Employment services and active labor market programs in Eastern European and Central Asian Countries**, SP Discussion Paper, No. 0918. The World Bank.

LAZEAR, E. P. (2006): A humán erőforrások közgazdaságtana vállalati vezetők részére. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.

LENGYEL JÁNOS (1998): A teljesítményorientált vezetés. Munkaügyi Szemle, 9. sz. 32–34. o.

MADÁCSYNÉ SOMODI MÁRIA (2004): Teljesítményelvétség a közigazgatásban. Egy modellkísérlet tapasztalatai a Pest Megyei Munkaügyi Központban. Szakdolgozat, BCE Közgazdasági Továbbképző Intézet.

MADARÁSZ SÁNDOR (2006): **Minőségirányítási komponens.** Beszámoló. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációja. Hírlevél, 2. évf. 2. sz.

MILGROM, P.–ROBERTS, J. (2005): Közgazdaságtan, szervezetelmélet és vállalatirányítás. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.

NAGY CSABA (2010): A munkaügyi szervezet programjai és munkaerő-menedzsmentje: esettanulmány három kirendeltségről. Szakdolgozat, BCE Közgazdasági Továbbképző Intézet.

NÉMETH TIBOR–BAJKA GÁBOR–PAJOROK ANDOR (2011): Az Új Szolgáltatási Modell elemei alkalmazásának és működésének vizsgálata a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat 80 kirendeltségén. Összefoglaló tanulmány, készült a TÁMOP 1.3.1 (1.1.2 alprojekt) keretében.

ORCSIK FERENCNÉ (2007): MEV - tervezzük meg a jövőnket! Szakdolgozat, BCE Közgazdasági Továbbképző Intézet.

POLLITT, CH.–BOUCKAERT, G. (2000): Public management reform. A comparative analysis. Oxford University Press, Oxford.

---

RÓZSA JÓZSEF (szerk.) (1991): „Küszöb” ismeretek. A munkaerőpiaci szervezetben dolgozók alapfokú belső képzésének tananyaga, vizsgarendje. Országos Munkaügyi Központ, Budapest.

STOREY, J.–WRIGHT, P. M.–ULRICH, D. (2009): The Routledge companion to strategic human resource management. Routledge, London, New York.

TASCHNER SÁNDOR (1998): A stratégiai emberierőforrás-gazdálkodás szerepe a korszerű munkaügyi szervezet kialakításában, különös tekintettel a Vas Megyei Munkaügyi Központra. Szakdolgozat, BKE Közgazdasági Továbbképző Intézet.

## 4. A BÉRALKALMAZKODÁS ELŐSEGÍTÉSE

### 4.1. AZ ÁLLÁSKERESÉS ÖSZTÖNZÉSE EGYÜTTMŰKÖDÉSI FELTÉTELEKKEL

NAGY GYULA



#### ELMÉLETI MEGFONTOLÁSOK ÉS NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK

A munkanélküli-ellátásokkal foglalkozó irodalom elsősorban az ellátásra jogosultság feltételeit, az ellátás időtartamát és a segélyek összegét, illetve e körülmények munkaerő-piaci hatásait tárgyalja. Nem mindegy azonban, hogy az ellátásokat hogyan juttatják célba, a jogosultság meglétén túl milyen magatartási követelményeket támasztanak az ellátásban részesülő munkanélküliekkel szemben, és ezeket hogyan ellenőrzik. Nickell és szerzőtársai (2005) az OECD-országok munkanélküliségének hosszú távú alakulását elemezve leírja, hogy a munkanélküli-ellátásokhoz kapcsolt szigorú magatartási szabályok és megszegésük szankcionálása visszafoghatja a tartós munkanélküliség növekedését.

A munkanélküli-ellátások jogosultsági (*entitlement*) szabályai az ellátás folyósításának előfeltételeit határozzák meg. Biztosítási típusú ellátás (járadék) például csak akkor jár, ha az igénylő a munkanélkülivé válás előtt meghatározott ideig dolgozott, és járulékot fizetett, a munkanélküli-támogatásban (segélyben) pedig legtöbbször csak az alacsony jövedelmű háztartásokban élők részesülhetnek. Az ellátáshoz történő hozzájutást e jogosultsági feltételeken túl az úgynevezett indokoltági (*eligibility*) előírások is korlátozzák. Az indokoltági feltételek szerint lényegében azok az ILO-definíciónak eleget tevő munkanélküliek<sup>1</sup> részesülhetnek ellátásban, akik képesek és hajlandók rövid időn belül munkába lépni, és saját maguk is aktívan keresnek munkát. Ennek ellenőrzését szolgálják az ellátást folyósító szervezet különféle előírásai: az ellátásban részesülők a kívánt időpontban kötelesek megjelenni a munkaközvetítőnél, fel kell venniük a kapcsolatot az általuk közvetített munkaadóval, el kell fogadniuk a megfelelőnek minősülő állásajánlatot, csatlakozniuk kell a számukra előírt képzési programhoz stb.<sup>2</sup>

A közgazdasági modellek előrejelzése szerint a munkanélküli-ellátás mint a nem foglalkoztatottaknak folyósított pénzbeli juttatás a rezervációs bér<sup>3</sup> emelésén keresztül csökkenti az elhelyezkedés valószínűségét, és ezáltal növekszik a munkanélküliség várható időtartama. Ugyanakkor az ellátásban részesülők több erőforrással rendelkeznek a munkakereséshez, aminek következtében javulhat az elhelyezkedés esélye.

Az indokoltági feltételek érvényesítése nagyobb hatással lehet a munkanélküliek jövedelmi helyzetére – és ezáltal magatartására –, mint a segélyösszeg (segély/bér arány) változtatása, mert a szabályok megszegése az

<sup>1</sup> Nincs munkája, aktívan keres állást, és rövid időn belül munkába tudna állni.

<sup>2</sup> Nemzetközi áttekintést ad az ellátások indokoltági feltételeiről: Scharle (2001) és OECD (2007). Az utóbbi szerint a fejlett országok többsége egyre kiterjedtebb feltételrendszert alkalmaz a regisztrált munkanélküliek aktiválására.

<sup>3</sup> Az a bérszint, amely alatt a dolgozó nem vállal munkát.

ellátás teljes összegének elvesztésével járhat. Az indokoltági feltételek két legfontosabb eleme – a munkakeresés előírása és a munkára való készenlét megkövetelése – közvetlenül ösztönzi az elhelyezkedést. Az ellenőrzés „kellemetlensége” (*disutility*) ezenfelül közvetett módon is növelheti a keresési intenzitást, és ezen keresztül az elhelyezkedés esélyét. Ha ez a hatás erős, eltántoríthat az ellátás igénybevételétől is (Grubb 2001).

Az indokoltági feltételek jelentőségének kiemelése látszólag a negatív ösztönzésre teszi a hangsúlyt: az ellátásban részesülők szorosabb ellenőrzése csökkentheti a kétes igénybevételt, és ösztönözheti az elhelyezkedni szándékozók munkakeresési erőfeszítéseit. Ugyanezek az eszközök azonban pozitív ösztönző szerepet is betölthetnek: a rendszeresebb és szorosabb kapcsolattartás a munkaügyi szervezettel több állásinformációhoz juttatja a munkanélkülieket, és segíti őket a megfelelő álláskeresési módszerek alkalmazásában. Ez utóbbi hatás akkor érvényesülhet a legjobban, ha a segélyfolyósítás ügyintézése az állásajánlatok áttekintésével és tanácsadással is párosul. A segélyben részesülők elhelyezkedési készségének és munkakeresésének ellenőrzése tehát negatív és pozitív ösztönzésen keresztül egyaránt növelheti a munkába állás esélyét.<sup>4</sup>

## MAGYARORSZÁGI SZABÁLYOK ÉS KUTATÁSOK

Magyarországon hivatalosan az ellátásban részesülők együttműködési kötelezettségének nevezik az indokoltági előírásokat, és a munkanélküli-járadék bevezetése óta alkalmazzák őket. A járadékban, valamint a szociális segélyben részesülőkkel szemben egyaránt támasztanak indokoltági követelményeket. Az ellátásban részesülő munkanélkülinek rendszeresen meg kell jelennie a munkaügyi kirendeltségen vagy a szociális segélyt folyósító önkormányzat által kijelölt szervezetnél, el kell fogadnia a felajánlott, megfelelőnek minősülő 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 vagy az önkormányzatot. A járadékszabályok szerint az előírások megszegését a kirendeltségek az enyhébb mulasztások esetében – például a jelentkezés igazolatlan elmulasztása – a járadék felfüggesztésével (szüneteltetésével) szankcionálják, a mulasztás ismétlődése esetén, valamint súlyosabb esetekben pedig – például ha valaki nem fogad el egy állásajánlatot – megvonják a járadékot. A szociális segélyben részesülőknél az indokoltági előírások megszegésének szankcióit az önkormányzatok határozzák meg.<sup>5</sup>

A munkavállalási hajlandóságot közvetlen módon a fenti előírások közül a felajánlott állás kötelező elfogadásával ellenőrizhetik, de e módszer alkalmazásának korlátot szab a bejelentett üres álláshelyek szűkössége. Magyarországon a munkanélküli a különböző közfoglalkoztatási formák keretében felajánlott állást is köteles elfogadni. Támogatott közhasznú munkákon a nyolcvanas évek vége óta alkalmazzák a munkaügyi kirendeltség által közvetített munkanélkülieket, a kilencvenes évek második felében pedig központilag szervezett közmunkákkal, majd 2000-ben a szociális segélyben részesülők számára az önkormányzatok által szervezett közcélú munkával bővült a közfoglalkoztatás. Lényeges változást jelentett az ellátáshoz jutás feltételeiben, hogy 2000-től az

4 A segélyrendszerek ösztönző hatásával foglalkozó munkák elsősorban az ellátások nagyvonalúságára (segélyösszegek és jogosultsági időtartam) koncentráltak, és viszonylag kevés kutatás foglalkozott az ellenőrzés kérdésével. Ilyenek például: Abbring és szerzőtársai (2005) és Boone és szerzőtársai (2007), Mc McVicar (2008), Van den Berg–van der Klaauw (2006).

5 A magyarországi indokoltági feltételekről részletesebben lásd Koltayné (2001), Bánsági (2000) és Frey (2006) írásait

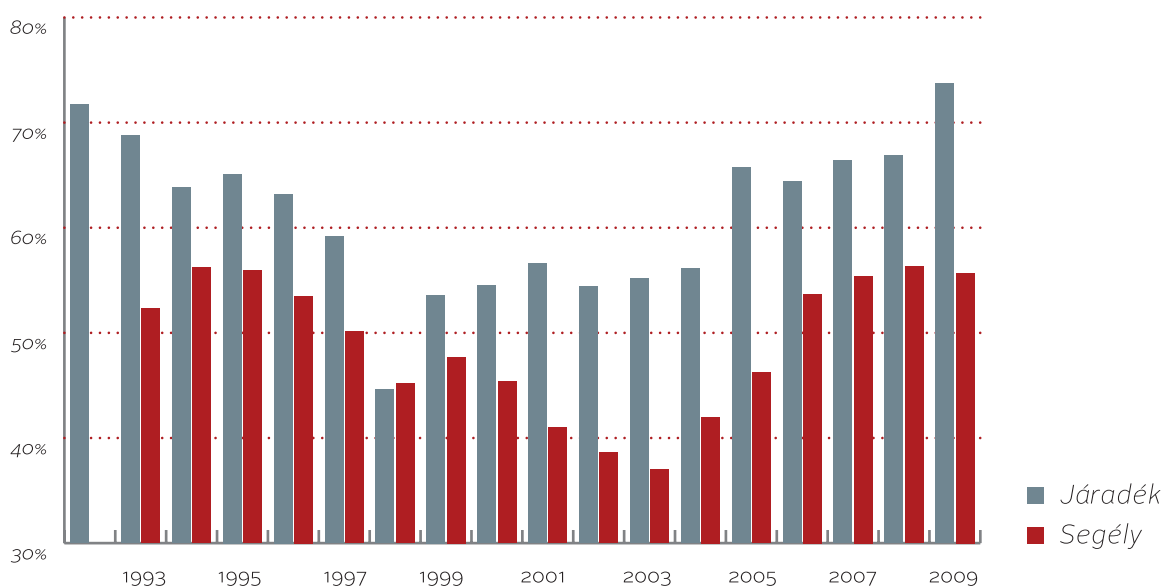
önkormányzati rendszeres szociális segélyt igénylők már a segélyezés megkezdése előtt is kötelesek legalább harmincnapi közfoglalkoztatásban részt venni, amennyiben ilyet fel tudnak nekik ajánlani. Az előírás a munkavállalási készség előzetes ellenőrzését jelenti.

Az indokoltági előírások magyarországi érvényesülésével három kutatás foglalkozott: 2003–2004-ben a járadékban részesülők ellenőrzését vizsgálták (Bódis és szerzőtársai 2005, Micklewright–Nagy 2006 és 2010, Bódis–Nagy 2008), 2007-ben esettanulmányok készültek az önkormányzati szociális segélyezés gyakorlatáról (Nagy 2008, 3. fejezet), 2008-ban pedig a regisztrált munkanélküliek munkakeresésének és elhelyezkedési esélyeinek alakulását vizsgálták a KSH munkaerő-felmérés adatainak segítségével (Galasi–Nagy 2008).

## A REGISZTRÁLT MUNKANÉLKÜLIEK ELHELYEZKEDÉSI KÉSZSÉGÉNEK ELLENŐRZÉSE

Az 1. ábra a munkát keresők arányát mutatja a munkanélküli-ellátásban – járadékban vagy jövedelemplótló támogatásban illetőleg szociális segélyben – részesülő munkanélküliek között az 1992–2009 közötti időszakra. Az időszak első felében, 1992 és 2003 között mindkét csoportban nagymértékben csökkent a munkát keresők aránya: míg 1993-ban a járadékosok 69, a szociális ellátásban részesülők 60 százaléka keresett munkát, 1999–2003 között már csak a járadékosok 54–56 százaléka és a szociális ellátásban részesülők 39–48 százaléka. Eszerint romlott az ellátási rendszer „célzottsága” abban az értelemben, hogy a támogatás mind nagyobb arányban jutott munkát nem keresőkhöz.

1. ábra: Az ILO-munkanélküliek aránya a munkanélküli-ellátásban részesülők között (százalék)



Járadék: biztosítási alapú ellátások (munkanélküli-járadék, álláskeresési járadék).  
Segély: jövedelemplótló támogatás, rendszeres szociális segély

Forrás: KSH munkaerő-felmérései.

Jelentős változások történtek a munkanélküli-ellátások folyósítási szabályaiban 2000-ben, 2003-ban és 2005-ben. A 2000-es átalakítás főként a tartós munkanélkülieket érintette: a járadék kimerítése után igényelhető jövedelem-pótló támogatást összevonták a (korábban munkaerő-piaci státustól függetlenül igényelhető) rendszeres szociális segéllyel, az igénylést 30 napnyi közmunkához kötötték, az önkormányzatokat arra ösztönözték, hogy szervezzenek közmunkát (Nagy 2001). 2003-ban bevezették az úgynevezett álláskeresési juttatást, amely közvetlenül a munkanélküli-járadék kimerítése után további hat hónapra biztosított – a járadéknál alacsonyabb, fix összegű – ellátást a legalább 180 nap jogosultsággal rendelkező járadékosoknak. Az igénybevétel feltételeként a járadékosoknak együttműködési megállapodást kellett kötniük a munkaügyi kirendeltséggel, amelynek keretében legalább havonta kötelesek voltak felkeresni a kirendeltséget, és beszámolni az önálló álláskeresésről. A járadékosok maguk dönthették el, hogy vállalják-e, vagy sem ezt az együttműködést, annak ellenére, hogy a járadék foglalkoztatási törvényben is szereplő általános feltételei között – a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően – szerepel az úgynevezett együttműködési kötelezettség, amely az önálló álláskeresést is magában foglalja, és minden járadékban részesülő munkanélküli-re vonatkozik. Az 1. ábra adatai nem utalnak arra, hogy a 2003 közepén bevezetett álláskeresési juttatás javította volna a járadékosok álláskeresését. 2003-ban ugyanannyi járadékban részesülő keresett munkát, mint egy évvel korábban (55 százalék), és 2004-re is csupán egy százalékponttal emelkedett az álláskeresők aránya (56 százalékra), ami nem jelent számottevő változást. A meghosszabbított ellátás (az álláskeresési juttatás) érdekében köthető megállapodás ténye azt sugallta, hogy a megállapodást meg nem kötő munkanélküliek felmentést kapnak az indokoltági feltételeknek való megfelelés alól, cserében azért, hogy lemondanak a meghosszabbított ellátásról. Így az önálló álláskeresést és az elhelyezkedési készséget csak a többletjuttatásért kellett igazolnia az ellátásban részesülő munkanélkülinek. Ez a konstrukció inkább aláshatta, mint javíthatta az indokoltági feltételek érvényesítését az ellátási rendszerben. Sokkal szerencsésebb lett volna az ellátás időtartamát egyéni választástól függetlenül, általánosan kiterjeszteni, és ezzel egy időben az indokoltági feltételeket a korábbinál következetesebben ellenőrizni. E megoldás párosítható a személyre szabott munkakeresési követelmények meghatározásával.

2005-ben a kormányzat éppen ebben az irányban módosította a munkanélküli-ellátások folyósításának szabályait: az átalakított ellátási formákban részesülőknek álláskeresési megállapodást kell kötniük, amelyben rögzítik az önálló keresés módjait: az ellátási formák szerint megkülönböztetett csoportoknak eltérő gyakorisággal, több esetben a korábbinál sűrűbben kell jelentkezniük a kirendeltségen, az együttműködés során rendszeresen be kell számolniuk a megállapodás teljesítéséről, a kirendeltség pedig dokumentálja az ellátásban részesülő aktivitását, értékeli és szükség esetén módosítja a megállapodást. Az ellátás nevét is *álláskeresési járadékra* változtatták munkanélküli-járadékról (az álláskeresési juttatás új neve *álláskeresési segély* lett).

Az 1. ábrán láthatjuk, hogy az új együttműködési-munkakeresési előírások bevezetése után a korábbinál sokkal több ellátásban részesülő keresett munkát. Az ILO-munkanélküliek aránya a járadékban részesülők között a 2005–2008

közötti időszakban elérte a kétharmadot, ami 10 százalékponttal magasabb, mint a korábbi években volt, és 2009-re megközelítette a háromnegyedet (74 százalék). A munkanélküli-támogatásban (szociális segély) részesülők álláskeresési aktivitása is növekedett: míg 2001–2004 között mintegy 40 százalékuk keresett munkát, az évtized végén már 55-56 százalékuk.

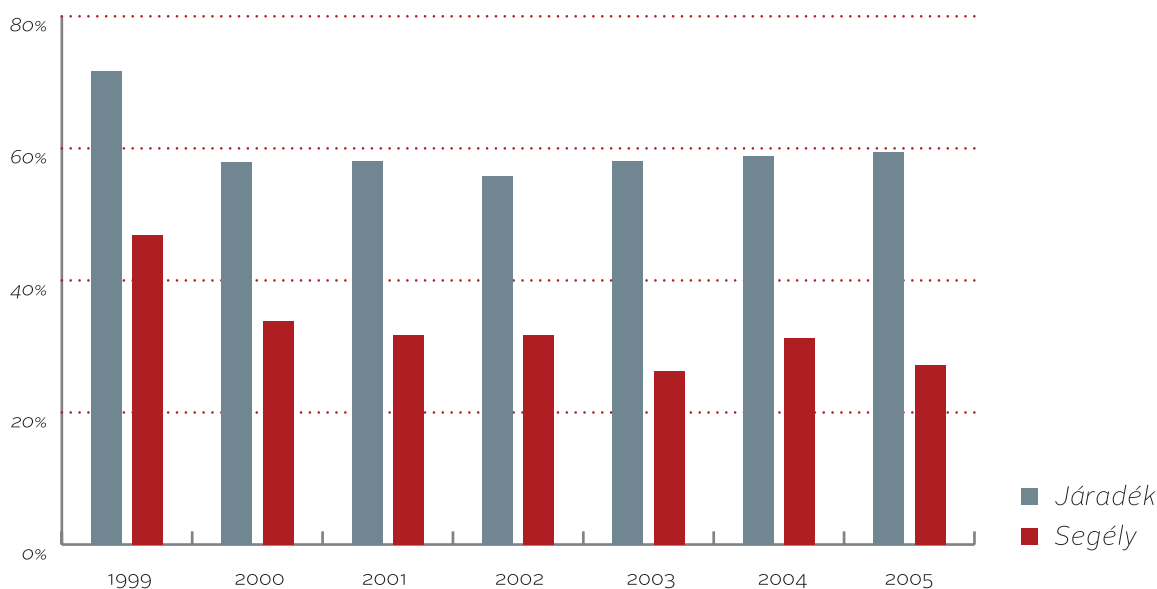
Az ellátásban részesülők elhelyezkedési készségét csak úgy lehet ellenőrizni, ha a munkanélküliek rendszeres időközönként felkeresik az ellátást folyósító munkaügyi kirendeltséget. A munkaközvetítő kötelező felkeresése önmagában is felfogható az elhelyezkedési-együttműködési készség ellenőrzésének: a megjelenéssel a munkanélküli demonstrálja együttműködési készségét, hiszen idejét ekkor kénytelen a munkakeresésnek szentelni, ráadásul a látogatás akadályozhatja más tevékenységekben, például háztartási, ház körüli munkavégzésben, be nem jelentett pénzkereső munka elvégzésében, vagy éppen valamilyen szabadidős tevékenységben. Ezenfelül a munkaügyi kirendeltségnek a látogatások alkalmával nyílik lehetősége az elhelyezkedési készséget más szempontból is ellenőrizni. Például kérdéseket tehetnek fel az önálló álláskeresési erőfeszítésekről, tájékoztathatják az ügyfelet a szóba jöhető álláslehetőségekről stb. Ezért az indokoltsági feltételek érvényesítéséhez egyáltalán nem közömbös, hogy a kirendeltségek milyen gyakorisággal írják elő a látogatásokat, és milyen módon határozzák meg azok időpontját.

A 2. ábra a munkaügyi kirendeltséget egy hónapon belül felkeresők arányát mutatja az ellátásban részesülő munkanélküliek között az 1999 és 2005 közötti időszakban, a KSH Munkaerő-felmérései alapján. Az ellátás típusa szerint valamennyi évben jelentős különbségek tapasztalhatók: a járadékban részesülők lényegesen gyakrabban jártak a munkaügyi kirendeltségen, mint a jövedelempótló támogatásban vagy rendszeres szociális segélyben részesülők. 1999-ben a járadékosok több mint kétharmada járt egy hónapon belül a kirendeltségen, míg a másik csoportnak kevesebb mint a fele; 2000-től a járadékosok 56–60 százaléka, a szociális típusú segélyben részesülők 26–34 százaléka. Az országos adatok tehát azt mutatják, hogy a járadékos munkanélkülieket gyakrabban rendelték be a kirendeltségek, mint a szociális munkanélküli-ellátásban részesülőket. Nemzetközi összehasonlításban e kapcsolattartási intenzitás viszonylag lazának számít, bár nem kiugróan alacsony: 24 európai országra adatai alapján 2005-ben a munkaközvetítőt egy hónapon belül felkeresők aránya Magyarországon az átlagosnál alacsonyabb, 14 országban magasabb a mért arány, és csak 8 országban alacsonyabb (egy országban ugyanakkora, mint Magyarországon (Bajnai és szerzőtársai 2008)).

A 2. ábra adataiból az is jól látható, hogy 1999 után lényegesen csökkent a munkaügyi kirendeltség felkeresésének gyakorisága. Erre nehéz magyarázatot találni. Az ok semmiképpen sem lehetett a munkaügyi szervezet megnövekedett terhelése, hiszen 1999-ről 2000-re mind a regisztrált munkanélküliek összlétszáma, mind az ellátásban részesülők száma kismértékben mérséklődött. A munkaügyi szervezet szakemberei a törvényi változásokkal magyarázták a jelentkezések ritkulását. A kilencvenes években a foglalkoztatási törvény a jelentkezés gyakoriságáról csak annyit tartalmazott, hogy a munkanélkülinek a kirendeltség által előírt időpontokban kell megjelenie. A törvény 2000-től érvényes módosítása is a kirendeltségekre bízta a megjelenési időpont meghatározását, de belekerült egy kitétel: a munkanélkülinek

*legalább* háromhavonként jelentkeznie kell. Szó nincs tehát arról, hogy a szabályozás a korábbinál ritkább berendelési időközt vezetett volna be, csupán a minimális gyakoriságra vonatkozó új előírással egészült ki. Ennek ellenére úgy tűnik, sok kirendeltségnél 2000-től ehhez a minimális előíráshoz igazították a berendelési időközöket, és lazítottak korábbi gyakorlatukon.

2. ábra: A munkaközvetítőt egy hónapon belül felkeresők aránya segélyezés szerint, 1999–2005



Járadék: biztosítási alapú ellátások (munkanélküli-járadék, álláskeresési járadék).  
Segély: jövedelempótló támogatás, rendszeres szociális segély.

Forrás: KSH Munkaerő-felmérései.

A 2. ábra adataiból az is kiderül, hogy a járadékosok jelentkezési gyakorisága igen csekély mértékben növekedett az álláskeresési juttatás bevezetése után, 2003-2004-ben. A jelentkezés időpontjára vonatkozó kérdést 2006-tól már nem teszik fel a munkaerő-felmérésben, ezért a 2005-ben életbe lépett, valamennyi járadékban részesülőt érintő változások hatását nem tudjuk felmérni az adatok alapján. Mindenesetre az első évben, 2005-ben nem emelkedett a munkaügyi kirendeltségen történő jelentkezés gyakorisága a korábbi évekhez képest.

A munkaügyi kirendeltségek berendelési gyakorlata a kétezres években nem volt egységes. 2004. évi országos adatok szerint több megyében átlagosan a járadékosok kevesebb mint fele, más megyékben mintegy kétharmada járt az utolsó hónapban a munkaügyi kirendeltségen; a legkisebb és a legnagyobb megyei arány között több mint kétszeres volt a különbség (Bódis és szerzőtársai 2005, 84. o.). Egy kutatás hat megye 28 kirendeltségének 2002-re vonatkozó adatai alapján részletesebben is vizsgálta ezt a kérdést (uo. 78–91. o.). A megyék közötti különbségeken felül azt is kimutatták, hogy a munkanélküliek berendelésének gyakorisága az egyes megyék kirendeltségein sem azonos. A vizsgált kirendeltségek többségében csak háromhavonta egyszer hívták be a járadékban részesülő munkanélkülieket, de voltak kirendeltségek, ahol



minden hónapban. Az adatokból kitűnik, hogy a munkavállalási készség rendszeres ellenőrzését a munkaügyi központok nem tekintették fontos feladatnak, és a berendelések időzítését a kirendeltségek többségénél a törvényben előírt minimumhoz igazították.

Az esettanulmányok adatai megmutatták továbbá, hogy a kirendeltségi munkatársak nagy része a rendszeres jelentkeztetésnek csak a járadék szabályos számfejtése és az egyéb hivatali eljárások miatt tulajdonított jelentőséget. Egészében véve a 2002-ben készült felmérés tapasztalatai azt mutatták, hogy Magyarországon a munkaügyi szervezet elhanyagolta a járadék indokolttsági feltételeinek, illetve a járadékosok elhelyezkedési készségének vizsgálatát. A járadékosokat csak ritkán hívták a kirendeltségre, az önálló álláskeresés meglétét ekkor sem kérték számon, a mulasztókkal szemben pedig elnézők voltak. A kirendeltségek munkájukban nem tulajdonítottak jelentőséget az indokolttsági feltételek érvényesítésének, az ebből adódó feladatokat a többletmunka és a konfliktusok miatt hajlamosak voltak elhárítani. Előfordul, hogy az ügyintézők nem is ismerik pontosan az indokolttság szabályait („a járadék alanyi jogon jár”), vagy elvi, ideológiai fenntartásokat hangoztatnak ezekkel szemben („az ellenőrzés nem egyeztethető össze a szervezet szolgáltató jellegével”).

## **A SZOCIÁLIS SEGÉLYBEN RÉSZESÜLŐK ELHELYEZKEDÉSI KÉSZSÉGÉNEK ELLENŐRZÉSE**

Esettanulmányokon alapuló adatokkal rendelkezünk az indokolttsági előírások önkormányzati alkalmazásáról is. Egy, a munkanélküliek rendszeres szociális segélyezésével foglalkozó 2007-ben elvégzett vizsgálat (Nagy 2008) 44 településen az önkormányzatok segélyezési gyakorlatát vizsgálta.<sup>6</sup>

A rendszeres szociális segély indokolttsági (magatartási) vizsgálata keretében a segélyezettnek nyilvántartásba kell vetetnie magát, és kapcsolatot kell tartania az együttműködésre kijelölt szervvel, amely a minta településeinek négyötöde esetében a területileg illetékes munkaügyi kirendeltség, a többinél az önkormányzat családsegítő intézménye, egy esetben foglalkoztatási kht. volt. Beilleszkedést segítő programról kell megállapodni, el kell fogadni a felajánlott megfelelő munkalehetőséget, részt kell venni a felajánlott képzésben és fejlesztő, életmódformáló, tanácsadó programokban. Ahol nem a munkaügyi kirendeltség volt a rendszeres együttműködést végző szerv, ott minden érintett önkormányzat előírása szerint velük szintén együtt kell működni a segélyezetteknek. A gyakorlatban ez álláskeresési megállapodás keretében történt a foglalkoztatási törvény előírásai szerinti feltételekkel, amelyek az itt említettekhez hasonlítanak.

Ebben az időszakban már a közcélú munka elfogadása a segélyezés előfeltétele volt. Az önkormányzatok egy része eredményesen alkalmazta a munkalehetőség felajánlását a szociális segélyesek együttműködési készségének vizsgálatára. Ahol már a kérelmezéskor nyilatkoztatnak a közcélú munka vállalásáról, ott ennek hatására előfordult visszalépés.

Ha a képzettségi szinteknek megfelelő munkát nem lehetett biztosítani egy településen, akkor természetesen vizsgálni sem lehetett a magasabb képzettségű segélyesek együttműködési készségét a felajánlott munka elfogadásával

<sup>6</sup> A vizsgálat keretében interjúkat készítettek az önkormányzatok segélyezéssel foglalkozó tisztviselőivel, és adatokat gyűjtöttek a segélyezésről, valamint a segélyben részesülők közfoglalkoztatásáról.

kapcsolatban. Az önkormányzatok gyakorlatilag minden típusú orvosi igazolásra kimentést adtak a felajánlott munka elfogadása alól, és a munkaügyi kirendeltségek eljárása is hasonló volt a szociális segélyben részesülők körében. A munkaügyi kirendeltségeken felajánlott munka esetén gyakorlatilag mindig elfogadták a nők – tehát nem általában a gyermekesek – gyermekfelügyeleti nehézségekkel kapcsolatos kimentési kérelmét. Nincs szabály, amely szerint szükséges volna mérlegelni és különbséget tenni például a gyermek életkora, a háztartás szerkezete és a tagjai munkaerő-piaci aktivitása vagy annak a munkahelynek a műszakrendje szerint, ahol az ügyfél korábban munkát tudott vállalni. A szerzők úgy tapasztalták, hogy az önkormányzatok jobban ismerték a segélyben részesülők körülményeit, és ezért megbízhatóbban ítélték meg a gyermekesek munkavállalásának akadályait, mint a munkaügyi kirendeltségek.

Az indokoltági feltételek elvileg a visszaélések kiszűrésére is alkalmazhatók. A fent említett kutatás (Nagy 2008) mintájában szereplő egyes falvakból a rendszeres szociális segélyben saját maguk vagy a házastársuk révén részesülő szakképzetlen férfiak csoportosan és rendszeresen ingáznak építőipari segédmunkára, de az önkormányzati ügyintézők megítélése szerint nincs realitása az ellenintézkedésnek. A munkaügyi kirendeltségek ügyintézői szerint arra is volt példa, hogy valaki rendszeres szociális segélyben (vagy álláskeresői ellátásban) részesült, az előírt időpontokban jelentkezett a kirendeltségen, és mellette bejelentve dolgozott. A kétszeres járulékfizetést a társadalombiztosítás jelezhetné, a gyakorlatban viszont csak a munkaviszony megszűnése és újabb ellátás igénylése esetén szokott rá fény derülni.

A munkanélküliek szociális segélye 2006 júliusában családi segéllyé alakult,<sup>7</sup> ami lehetővé tette, hogy a házastársak közül az kérelmezzék segélyt, aki szívesebben jelenik meg a hatóságok előtt. A kiskorú gyermeket nevelő nők például a munkaügyi kirendeltségek gyakorlata szerint majdnem minden nem kívánt munkára való kiközvetítés alól kimenthetik magukat, ezért ők igénylik a segélyt, ezáltal a férfi családtagok mentesülnek a munkaerő-piaci aktivitás vizsgálata alól, csak a jövedelemvizsgálat révén részesei a segély megállapításának és felülvizsgálatának.

A munkaügyi kirendeltségeknél megkötött álláskeresői megállapodás szabályai viszonylag részletesen kidolgozottak, és az alkalmazásuk a kirendeltségeken számítógépes rendszer segítségével történik. Ennek ellenére a munkavállalás szempontjából kritikus tényezőket – például az átmeneti és tartós egészségügyi problémákat és a gyermekfelügyeleti nehézségeket – az ügyintéző megítélésétől függően, és nem egységes formában rögzítik.

Az önkormányzatok gyakorlatában a beilleszkedést segítő program végrehajtásának lépéseit rögzítő esetenapló, a program rendszeres értékelése és szükség szerinti módosítása hasonlít a munkaügyi kirendeltségek eljárási menetrendjére. Esetükben azonban gyakoribb az informatikai támogatás hiánya, a dokumentálás még kevésbé egységes, a munkaerő-piaci szempontokat figyelmen kívül hagyják, és jellemzően nem alkalmazzák a formálisnak tartott elemeket, így például az értékelést.

7 Erről részletesen írtunk a [4. rész 2. fejezetében](#).

## AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS MEGSZEGÉSE ESETÉN ALKALMAZOTT SZANKCIÓK

Az indokoltági követelmények érvényesítésének további fontos szempontja, hogy az előírások megszegését milyen gyakran és milyen súlyosan büntetik. Sajnos erről is csak esettanulmányokban összegyűjtött információkkal rendelkezünk. A szabályokat megszegő járadékosokat a járadék szüneteltetésével és a járadékfizetés megszüntetésével lehetett büntetni. A kétezres évek elején 27 vizsgált kirendeltség adatai alapján (Bódis és szerzőtársa 2005) a járadék szüneteltetését a kirendeltségen történő jelentkezés ismételt elmulasztása miatt alkalmazták, és bár lehetőség lett volna a munkakeresés hiányának hasonló büntetésére, ez csak egy kirendeltségen fordult elő. Kizárásra az esetek többségében a megfelelő munka visszautasítása miatt került sor, ezenkívül kereső tevékenység folytatása és az együttműködési szabályokat ismétlődő megszegése miatt. A súlyosabb szankciónak számító kizárás gyakoribb volt, mint a járadék szüneteltetése: a vizsgált kirendeltségeknél átlagosan havonta a járadékban részesülők 3,7 ezrelékét zárták ki, és csak 1,7 ezrelék esetében alkalmaztak szüneteltetést. A szankcionálás vizsgálata is megerősítette, hogy az egyes megyék és a megyéken belül az egyes kirendeltségek nem folytatnak egységes gyakorlatot a munkavállalási készség ellenőrzésében: a megyék és kirendeltségek között többszörös különbségek voltak a büntetés gyakoriságában, amelyet semmiképpen sem indokolhattak az eltérő munkaerő-piaci körülmények.

Az önkormányzati szociális segélyezés vizsgálatakor is hasonló következtetésre jutottak a szerzők (Nagy 2008): a segélyben részesülőknek ritkán kellett attól tartaniuk, hogy a nem megfelelő együttműködés miatt megvonják tőlük az ellátást. 2006-ban és 2007 első négy hónapjában a vizsgált településeken havonta átlagosan a segélyezettek számának fél százaléka alatt maradt azoknak az eseteknek az aránya, amikor az együttműködést bonyolító szervezet – a munkaügyi kirendeltség vagy a családsegítő intézmény – szankcionálásra tett javaslatot a jegyzőnek a nem megfelelő együttműködés miatt. Ugyanebben az időszakban a jegyzők havonta átlagosan a segélyben részesülők 0,6 százalékát büntették kizárással.

## AZ ÁLLÁSKERESÉS ELLENŐRZÉSÉNEK HATÁSA AZ ELHELYEZKEDÉSRE

Keveset tudunk arról, hogy az álláskeresés ösztönzése és a munkavállalási készség ellenőrzése milyen hatást gyakorol a munkanélküliek elhelyezkedési esélyére. 2003-ban egy kísérleti kutatást végeztek az indokoltági feltételek ellenőrzésének hatásairól hat megyében (Bódis és szerzőtársai 2005, Micklewright–Nagy 2006 és 2010, Bódis–Nagy 2008). A vizsgálatba 75–179 nap jogosultsággal járadékra kerülő munkanélkülieket vontak be. A mintát véletlenszerűen két csoportba osztották: úgynevezett kezelt csoportba és kontrollcsoportba. A vizsgálat három hónapig tartott, s a kezelt csoport tagjait háromhetente „rendszeres jelentkezésre” hívták be a kirendeltségekbe, a kontrollcsoportba került munkanélkülieknek viszont legközelebb csak a három hónap letelte után kellett jelentkezniük. A három hónap letelte után a kirendeltségek a náluk szokásos időközönként rendelték be a még mindig

járadékon lévő munkanélkülieket. A részt vevő kirendeltségek többségénél ez a szokásos időköz három hónap, de sok helyen rövidebb, egy vagy két hónap volt. Ez utóbbi kirendeltségeknél a vizsgálat három hónapja alatt a kontrollcsoport tagjait ritkábban rendelték be, mint egyébként szokták. A kezelési csoport tagjaitól az ügyintéző minden jelentkezés alkalmával egy kérdőívet kérdezett meg. A munkanélkülieknek be kellett számolniuk arról, hogyan kerestek állást a kirendeltségen tett előző látogatásuk óta, és fel kellett sorolniuk a felkeresett munkahelyeket. Az állást nem keresőket minden alkalommal megkérdezték arról is, miért nem kerestek állást. Aki nem jelentkezett időben, attól magyarázatot kértek ennek okáról, és válaszát – a munkakeresésről szóló kérdésekre adott válaszokhoz hasonlóan – az ügyintéző feljegyezte a kérdőívben. Az álláskeresés elmulasztása azonban semmilyen szankcióval nem járt.

A szerzők a kezelt és a kontrollcsoport elhelyezkedési ütemének nyomon követésével mérték fel a szorosabb ellenőrzés hatását. Bár a gyakrabban berendelt kezelt csoport tagjai valamivel gyorsabb ütemben hagyták el a munkanélküligisztrált, a különbség csekély mértékű volt, statisztikailag nem szignifikáns. A teljes mintára vonatkozóan nem állítható tehát, hogy a kezelt csoport tagjainak kilépési üteme meghaladta volna a kontrollcsoport tagjait. A kiáramlás és az elhelyezkedési valószínűség nemek és korcsoportok szerinti vizsgálata azt mutatta, hogy a 30 éves és idősebb nők csoportjában volt szignifikáns a kezelési hatás, azaz gyorsabb kiáramlás, illetve magasabb elhelyezkedési valószínűség a kezelt csoportban, míg a fiatalabb nők és a férfiak esetében nem volt tapasztalható ilyen hatás.

A szerzők többváltozós modellekkel azt is megvizsgálták, hogy egyes személyes jellemzők illetve a helyi munkanélküliségi ráta módosítják-e a kezelési hatást. A 30 éves és idősebb nők esetében az eredmények különböznek a családi állapot szerint: a házasoknál az eredmények 60 százalékkal nagyobb elhelyezkedési valószínűséget mutatnak a kezelési csoportban a kontrollcsoportéhoz képest, az egyedülállóknál viszont lényegében nincs különbség a kezelési és a kontrollcsoport között. Kimutatható továbbá, hogy a 30 éves és idősebb nők csoportjában a kezelési hatás megyéknként eltérő, és a munkanélküliségi ráta emelkedésével csökken a mértéke, még hozzá elég jelentős mértékben: a becslés szerint 4 százalékos munkanélküliségi ráta mellett a vizsgálati csoport elhelyezkedési valószínűsége 80 százalékkal haladja meg a kontrollcsoportét, az átlagos, 5 és fél százalékos munkanélküliségi ráta mellett a különbség már csak 40 százalék, 8 százalékos ráta mellett viszont már teljesen eltűnik.

A szerzők pontosan nem tudták megmondani, hogy az ellenőrzés szigorítása miért éppen (és miért csak) az idősebb nők, köztük is különösen a házasság elhelyezkedési valószínűségére gyakorolt kimutatható hatást. A magyarázat összefügghet azzal, hogy az idősebb és a házasságban élő nők között alacsonyabb a munkát keresők aránya, mint a férfiak és a fiatalabb, illetve az egyedülálló nők között. Az egyik lehetőség, hogy az ellenőrzés ugyan minden csoportot – a fiatalabbakat és idősebbeket, a nőket és a férfiakat – egyaránt intenzívebb keresésre ösztönzött, de a többletkeresés hozama csak az alacsonyabb intenzitással munkát kereső idősebb nők esetében jelentkezett, az eleve intenzívebben keresést folytató férfiaknál és fiatalabb nőknél nem vezetett

nagyobb elhelyezkedési esélyhez. Egy másik hipotetikus magyarázat szerint az ellenőrzés nem növelte meg az egyébként is viszonylag magas arányban munkát kereső férfiak és fiatalabb nők keresési intenzitását – számukra nem jelentett kellemetlenséget a kirendeltség gyakoribb felkeresése és a munkakeresést firtató kérdések megválaszolása –, csak az alacsony arányban munkát kereső idősebb nőket, és ez a többletkeresés növelte elhelyezkedési valószínűségeiket. Mivel a kutatásban csak a kísérletbe bevontak munkakereséséről gyűjtöttek adatokat, a kontrollcsoport tagjairól nem, megalapozott választ e kérdésekre nem tudtak adni.

Az eredmények értelmezésekor érdemes figyelembe venni, hogy a két csoporttal szemben támasztott követelmények kétségtelen különbsége ellenére nem lehetünk biztosak abban, hogy a vizsgálati csoport ellenőrzése kellően szigorú volt-e ahhoz, hogy érzékelhető hatást gyakoroljon a viselkedésre. A kirendeltség háromhetenkénti felkeresése önmagában csekély terhet rótt a passzív, az elhelyezkedni nem kívánó vagy engedély nélkül dolgozó járadékosra, az önálló álláskereső elmulasztása pedig nem járt szankcióval.

Egy másik hatáselemzés az 1999 és 2007 közötti időszakra vizsgálta a regisztrált munkanélküliek álláskereső és elhelyezkedési esélyeit a KSH munkaerő-felmérései felhasználásával (Galasi–Nagy 2008). Az álláskeresői aktivitás alakulását tekintve ugyanazt a trendet mutatja be, mint amit az 1. ábrán láttunk: az összes regisztrált között a kétezres évek elején valamelyest csökkent az álláskereső aránya, majd az évtized közepétől – a munkakeresés szigorúbb ösztönzésének nyomán – erőteljes növekedést lehetett tapasztalni. A tanulmány nemek, régiók, korcsoportok és iskolai végzettség szerint is bemutatja az álláskereső arányának változásait, és bár az egyes csoportok között számottevő különbséget talál a keresési aktivitásban, a trend valamennyi csoportnál hasonló volt: a 2005. évi intézkedések nyomán jelentősen megemelkedett a munkát keresők aránya.

A keresési valószínűség alakulásának többváltozós modellezése alapján is az a következtetés adódott, hogy a munkakeresés növekedése nem különbözött lényegesen a regisztráltak egyes csoportjai között – azaz nem mutatható ki, hogy a munkaügyi szervezet meghatározott munkaerő-piaci csoportokat előtérbe helyezve, célzottan ösztönözte volna az álláskeresőt. Ugyanakkor a modellek szerint is igen jelentős volt a teljes sokaság munkakeresési valószínűségének emelkedése (kiszűrve a regisztráltak összetételében bekövetkezett változások hatását): 1999-hez képest 2005-ben az átlagos álláskeresői valószínűség 0,06-tal, 2006-ban pedig 0,11-gyel volt nagyobb, az aktiválás az utolsó két évben tehát jelentős hatást gyakorolt a munkanélküliek álláskeresői aktivitására.

A tanulmány – ugyancsak a KSH munkaerő-felméréseinek felhasználásával – megvizsgálta a regisztráltak elhelyezkedési arányait is az 1999–2007 közötti időszakban. Az adatok szerint a regisztráltak teljes sokaságának és egyes csoportjainak elhelyezkedési valószínűsége nem volt magasabb az intézkedések bevezetése után, mint korábban, sőt egyes csoportokban 2005-től az elhelyezkedési arányok mérséklődtek.

A szerzők többváltozós modelleket is használtak, amelyek a regisztrált munkanélküliek, ezen belül a munkát keresők személyes jellemzőinek, a helyi munkaerőpiac aktuális állapotának, valamint az esetleges negyedéves szezonális

hatások kiszűrésével vizsgálták az elhelyezkedési esélyeket az álláskeresési megállapodás bevezetése előtt, valamint a teljes bevezetés utáni időszakra. Ezek az eredmények is arra utaltak, hogy a keresési aktivitásnak az intézkedés által kiváltott emelkedése nem jelent meg az állásba lépési esélyek növekedésében. A szerzők azt az eredményt kapták, hogy az intézkedés a – bevezetés előtti (2001–2002), valamint a teljes bevezetés utáni időszakot (2006–2007) vizsgálva – álláskeresés elhelyezkedési esélyekre gyakorolt pozitív hatása a második időszakban gyengült.

Egészében véve az eredmények azt mutatták, hogy az álláskeresés ellenőrzésének 2005. évi szigorítása lényegesen megnövelte a munkakeresők arányát a regisztrált munkanélküliek között, de az elhelyezkedési arányok nem növekedtek, mert a munkakeresés elhelyezkedési valószínűsége gyakorolt hatása mérséklődött.

## ÖSSZEGZÉS ÉS JAVASLATOK

Ebben a fejezetben az álláskeresés ösztönzésének szakirodalmát és hazai kutatási tapasztalatait mutattuk be. A nemzetközi irodalom szerint az álláskeresés ösztönzése – az ellátások un. indokoltsági feltételeinek érvényesítése – jelentős hatást gyakorolhat a munkanélküliek elhelyezkedésére, rövidítve a munkanélküliség időtartamát. A magyarországi eredmények szerint a kétezres évek elején a munkaügyi szervezetek és a szociális segélyt folyósító önkormányzatok kevéssé foglalkoztak az ügyfelek elhelyezkedési készségének és munkakeresésének ellenőrzésével. A munkanélküli-járadék 2005-ben bevezetett új együttműködési szabályai jelentősen megnövelték a munkát keresők arányát a regisztráltak között, de az elhelyezkedők aránya nem növekedett. Mindazonáltal nem látjuk bizonyítottnak, hogy az álláskeresés ösztönzése felesleges vagy teljesen hatástalan volna. Az idézett kutatások nem foglalkoztak a szabályváltozásokat követő időszak ellenőrzési gyakorlatának minőségi jellemzőivel – például azzal, hogy a munkaügyi kirendeltségek milyen intenzitású álláskeresést követeltek meg az ügyfelektől, mennyire voltak eredményesek az együttműködés hiányosságainak feltárásában, és milyen szigorral szankcionálták a szabályok megszegőit. Lehetséges, hogy az együttműködési szabályok következetesebb érvényesítése az elhelyezkedési esélyekre is pozitív hatást gyakorolna.

## HIVATKOZÁSOK

ABBRING, J. H.–VAN DEN BERG, G.–VAN OURS, J. (2005): The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment. *Economic Journal*, Vol. 115. No. 505. 602–630. o.

BAJNAI BLANKA–HÁMORI SZILVIA–KÖLLŐ JÁNOS (2008): **A magyar munkaerőpiac néhány vonása – európai tükröben**. Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János* (szerk.): Munkaerő-piaci tükrök, 2008. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 38–86. o.

BÁNSÁGI GYÖRGYI (2000): *Jogszabályok és intézmények*. Megjelent: *Fazekas Károly* (szerk.): Munkaerő-piaci tükrök, 2000. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 146–226. o. <http://econ.core.hu/doc/mt/2000/3fej.pdf>.

BÓDIS LAJOS–GALASI PÉTER–MICKLEWRIGHT, JOHN–NAGY GYULA (2005): **Munkanélküli-ellátás és hatásvizsgálatai Magyarországon**. KTI Könyvek, 3. MTA KTI, Budapest.

BÓDIS LAJOS–NAGY GYULA (2008): Empirikus vizsgálatok a munkanélküli-ellátások magatartási előírásainak ellenőrzéséről. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, 3. évf. 1. sz. 257–289. o.

BOONE J.–FREDRIKSSON, P.–HOLMLUND, B.–VAN OURS, J. (2007): Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions. *Economic Journal*, Vol. 117. No. 518. 399–421. o.

FREY MÁRIA (2006): **A munkaerőpiac jogszabályi és intézményi környezete**. Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): *Munkaerő-piaci tükrök*, 2006. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 133–158. o.

GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2008): A munkaügyi ellátórendszer változásainak munkaerő-piaci következményei, hatásuk a munkakeresésre és az elhelyezkedésre. Kézirat, Budapesti Corvinus Egyetem Emberi erőforrások tanszék.

GRUBB, D. (2001): Eligibility criteria for unemployment benefits. Megjelent: OECD, *Labour market policies and public employment service*, OECD, Párizs

KOLTAYNÉ KÓRODI TÜNDE (2001): **A munkanélküli-járadék indokoltági feltételei**. Megjelent: *Fazekas Károly* (szerk.): *Munkaerő-piaci tükrök*, 2001. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 91–97. o.

MCVICAR, D. (2008): Job search monitoring intensity, unemployment exit and job entry: quasi-experimental evidence from the UK. *Labour Economics*, Vol. 15. No. 6. 1451–1468. o.

MICKLEWRIGHT, JOHN–NAGY GYULA (2006): **Az álláskeresés ellenőrzése és a munkanélküliség időtartama**. Egy társadalomtudományi kísérlet. *Közgazdasági Szemle*, 53. évf. 7–8. sz. 641–660. o.

MICKLEWRIGHT, JOHN–NAGY GYULA (2010): The Effect of monitoring unemployment insurance recipients on unemployment duration: Evidence from a field experiment. *labour economics*, 17. 180–187. o.

NAGY GYULA (2001): **A munkanélküli-ellátások formái, jogosultsági feltételei és mértékei**, Megjelent: *Gábor R. István–Fazekas Károly–Nagy Gyula* (szerk.): *Munkaerő-piaci Tükrök*, 2001. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 70–75. o.

NAGY GYULA (szerk.) (2008): **Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat**. KTI Könyvek, 10. sz. MTA KTI, Budapest.

NICKELL, S.–NUNZIATA, L.–OCHEL, W. [2005]: Unemployment in the OECD since 1960s: What do We Know? *Economic Journal*, Vol. 115. No. 500. 1–27. o.

OECD (2007): Activating the unemployed: what countries do. (Chapter 5) Megjelent: *OECD Employment Outlook 2007*, OECD, Párizs.

SCHARLE ÁGOTA (2001): **A munkanélküli-ellátások indokoltági feltételei a fejlett országokban**. Megjelent: *Gábor R. István–Fazekas Károly–Nagy Gyula* (szerk.): *Munkaerő-piaci Tükrök*, 2001. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 59–62. o.

VAN DEN BERG, G.–VAN DER KLAUW, B. (2006): Counseling and monitoring of unemployed workers: Theory and evidence from a controlled social experiment. *International Economic Review*, Vol. 47. No. 3. 895–936. o.

## 4. A BÉRALKALMAZKODÁS ELŐSEGÍTÉSE

### 4.2. JÓLÉTI ÉS MUNKANÉLKÜLI-ELLÁTÁSOK

SCHARLE ÁGOTA



#### AZ AKTÍV KORÚAK ELLÁTÁSAINAK JÓLÉTI ÉS MUNKAPIACI HATÁSA ELMÉLETBEN

Ebben a fejezetben elsősorban a munkanélküliségi ellátásokról lesz szó, de utalunk a munkapiac korai elhagyására lehetőséget adó nyugdíjakra és hasonló ellátásokra is.<sup>1</sup> A fejlett országokban a munkanélküliek és a munkavégző képességükben korlátozott aktív korúak számára szinte kivétel nélkül az állam biztosít valamilyen pénzbeli ellátást. Az állam szerepvállalását – a szolidaritás mellett – racionális érvek is indokolják (Galasi 1996, Köllő 2001).

Egyfelől, ilyen biztosítás piaci alapon nem működne, vagy csak az optimálnál szűkebb körben, másfelől ez teszi lehetővé, hogy az is kellő alapossággal keresse a következő munkahelyét, akinek nincs rá elegendő megtakarítása, hogy a keresés idején eltartsa magát és családját. Még akkor is van értelme a segélyezésnek, ha ez a probléma hitelezéssel áthidalható, ugyanis sokan nem jól mérik fel jövőbeli lehetőségeiket, vagy valamilyen tőkepiaci zavar miatt nem jutnak annyi hitelhez, amennyi optimális lenne. Szegényebb országokban még akkor is indokolt az állami beavatkozás, ha a munkanélküliség nem hat erősen a fogyasztásra, de biztosítás hiányában a nagyon kockázatos háztartások nemcsak fogyasztásukat, hanem beruházásaikat – különösen gyermekeik iskoláztatását – is visszafogják. Ez ugyanis a társadalmilag optimálnál kisebb beruházást eredményez.<sup>2</sup> Végül, a munkanélküli-ellátások (amennyiben hozzájárulnak a fogyasztás kisimításához) automatikus stabilizátorként is működhetnek, azaz a recessziós időszakokban automatikusan növelik a kormányzati kiadásokat, és ezáltal csökkentik a gazdasági növekedés kilengéseit (lásd például Auerbach–Feenberg 2000). A betegség, baleset vagy fogyatékoság miatt megváltozott munkavégző képességű emberek és a kisgyermekes szülők esetében is hasonló okok indokolják az állami ellátást.

Az aktív korúak különféle pénzbeli ellátásai ugyanakkor csökkentik a munkavállalási hajlandóságot: a **4. rész 1. fejezete** bemutatja, hogy ez hogyan működik a munkanélküli-ellátások esetében. Az ellenősztönző hatás akkor is érvényesül, ha az ellátás nem, vagy nem teljesen zárja ki a munkavállalást, hiszen az egyén – bár nem feltétlenül veszíti el a segélyt, amikor munkába áll – munka nélkül is hozzájut valamekkora jövedelemhez, ami adott esetben elég is lehet rá, hogy alapvető szükségleteit fedezze.<sup>3</sup>

1 Az anyasági támogatásokat a **6. rész 3. fejezete** tárgyalja.

2 Chetty–Looney (2006) becslése szerint az Egyesült Államokban és Indonéziában egyaránt 10 százalékkal csökken az élelmiszer-fogyasztás, amikor a család fő munkanélküli lesz. Ebből kiindulva egy formális munkanélküli-biztosítási rendszer bevezetése szerény jóléti haszonnal járna. Indonézia esetében azonban azt is figyelembe kell venni, hogy az emberek költséges módszerekkel igyekeztek elkerülni, hogy fogyasztásuk a jövedelmeik ingadozását kövesse (szaknyelven: fogyasztásukat kisimítani). Általánosabban, ha a fogyasztás azért nem reagál erősen a jövedelem változására, mert az emberek nagyon kockázatosak, akkor az állami biztosítás jelentős jóléti haszonnal jár azért, hogy kiiktassa a nem hatékony alkalmazkodási módszereket (Chetty–Looney 2005).

3 A különféle támogatások (fix összegű és rászorultságtól függő támogatás, bértámogatás, adóvórárs, együttműködési feltételhez kötött segély) ellenősztönző hatásai némileg eltérnek, erről magyar nyelvű összefoglalást ad például Cseres-Gergely–Scharle (2007) 42–44. o.



## A KITERJEDT MAGYAR ELLÁTÓRENDSZER ALACSONY FOGLALKOZTATÁSSAL JÁR EGYÜTT

Magyarországon a rendszerváltás óta az aktív korú (15–64 éves) népesség csaknem egyharmada valamilyen jóléti ellátásban részesül és az ellátottak nagy többsége nem dolgozik. Az eltartottak fele-kétharmada rokkantsági vagy öregségi nyugdíjat kap, ehhez képest a munkanélküli-járadék és a segély súlya még együtt is meglehetősen kicsi.

A munkanélküliségi biztosítás pozitív hatásáról kevés hazai kutatás készült. Galasi (1996) vizsgálta a munkanélküli-járadék összegének hatását az álláskeresés intenzitására a Tárki háztartáspaneljének 1992 és 1995 közötti adatain. Becslése szerint a férfiak esetében a nagyobb összeg nagyobb intenzitású álláskereséssel jár együtt. A nagyobb összegű járadék tehát javítja az elhelyezkedési esélyeket, hiszen intenzívebb keresés mellett adott időszak során nagyobb a bérajánlatok beérkezésének a valószínűsége.

A munkanélküli-ellátások ellenőztönző hatását számos empirikus tanulmány megerősítette (összegzést lásd Bódis és szerzőtársai 2005, Firle–Szabó 2007). A hazai kutatások jellemzően hasonló, szerény mértékű hatásokat találtak, mint a más országokban készített vizsgálatok. Micklewright–Nagy (1998) például a munkanélküli-járadékot kimerítők követésekor azt tapasztalta, hogy az ellátás lejártát követő héten hirtelen megemelkedik az elhelyezkedési ráta, ami arra utal, hogy a járadékosok egy része (a vizsgált kohorszon belül 2–3 százalék) már korábban talál állást, de a támogatás miatt elhalasztja a munkakezdés időpontját. Köllő (2001) a foglalkoztatási szolgálat munkanélküli-regisztere és 2001 tavaszán felvett kérdőíves adatok alapján becsülte meg a járadék hatásait.<sup>4</sup> Eredményei szerint a helyettesítési ráta nem hat az elhelyezkedésre, a jogosultsági idő végén viszont megemelkedik a kilépés esélye. Ez a hatás azonban csak az érettségizett vagy magasabb végzettségű munkanélküliek, azaz az érintettek töredéke esetében jelentős.

Firle–Szabó (2007) szerint a rendszeres szociális segélyben részesülők 30–35 százalékkal kisebb eséllyel helyezkednek el a nem segélyezettekhez képest – bár ez nemcsak az ellátás összegéből, hanem a segélyezettek eltérő összetételéből is adódhat.<sup>5</sup>

A rokkantsági és öregségi nyugdíjakról kevés kutatás készült, ezek azonban egybehangzóan jelentős és negatív munkakínálati hatást mutattak ki (áttekintést lásd Scharle 2008b). Cseres-Gergely (2007) azt becsülte meg a KSH Háztartási Költségvetési felvételének 1993 és 2000 közötti, egyéni szintű, panelbe kapcsolt adatain, hogy a jelenlegi bér és a várható nyugdíj hogyan befolyásolja a nyugdíjba vonulást. Eredményei szerint 1 százalék növekedés a munkában maradás esetén várható jövedelemben 0,11–0,13 százalékponttal csökkenti a nyugdíjba vonulás valószínűségét, míg a várható nyugdíj ugyanilyen mértékű emelkedése 0,16–0,18 százalékponttal növeli azt.

## A GAZDASÁGI FOLYAMATOK NÖVELTÉK AZ ELLÁTÁSOK IGÉNYBEVÉTELÉT

A rendszerváltás, ahogy a kötet bevezetőjében már szó volt róla, sokszerű változásokkal, elsősorban a munkaerő-kereslet drasztikus csökkenésével járt

4 Kiszűrve a visszahívott dolgozók eltérői esélyének hatását is.

5 Interjú vizsgálatok azt valószínűsítik, hogy a segélyesek csoportja a járadékos illetve a nem ellátott munkanélküliektől nem csak iskolázottságában vagy korösszetételében (ezek jól mérhető és a becslésekben kiszűrhető tulajdonságok) különbözik, hanem olyan tulajdonságokban is, mint belső motiváltság, magabiztosság, kapcsolati háló vagy egészségi állapot, amelyeket a nagymintás adatfelvételek általában nem mérnek. Ez pedig torzírtja a becsléseket: többnyire a ténylegesnél nagyobb-nak mutatja a segély ellenőztönző hatását.

együtt. Mint az 1. táblázat mutatja, erre válaszul jelentősen megnőtt a kereslet az aktív korúak különféle ellátásai (a munkanélküli-támogatások mellett a korai nyugdíjak, a rokkantsági ellátások és az anyasági ellátások) iránt, amit az 1990-es évek elején a szaktárca sem igyekezett fékezni (lásd 3. rész 1. fejezet).

1. táblázat: Egyes jóléti ellátásokban részesülők százalékaránya a 15–64 éves népességben, 1990–2010

Év	Munkanélküli-járadék	Munkanélküli-segély	Nyugdíj (65 év alatt)	Rokkantsági ellátások	Anyasági ellátások	Összesen	Ellátást kap és dolgozik*
1990	0,4	0,7	15,9	1,8	3,6	22,5	n. a.
1995	2,3	3,7	17,5	3,2	4,4	31,3	6,6
2000	1,8	2,4	19,7	3,5	4,4	31,8	8,3
2005	1,5	2,3	18,1	3,6	4,3	30,0	9,6
2010	2,8	2,5	15,9	2,8	4,0	28,0	10,2

\*Az ellátásban részesülő 15–64 évesek százalékában.

Megjegyzés: A munkanélküli-járadék a biztosítási elven járó ellátást, míg a munkanélküli-segély a rászorultsági alapon nyújtott munkanélküli-ellátásokat tartalmazza (évtől függően a jövedelempótló támogatást, a rendszeres szociális segélyt, a rendelkezésre állási támogatást vagy a bérpótló juttatást). A nyugdíjban a rokkantsági nyugdíj is benne van, a rokkantsági ellátások az egyéb, nem nyugdíj jellegű ilyen ellátásokra jogosultakat, az anyasági ellátások a gyed, gyés, gyet jogosultakat mutatják.

Forrás: Duman–Scharle (2011) számítása a KSH, a Foglalkoztatási Hivatal (FH) és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) adatai alapján.  
Utolsó oszlop: Földessy Árpád számítása a KSH Munkaerő-felvételei alapján.

A gazdasági növekedés későbbi megtorpanásai és különösen a 2008 végén kezdődött válság már jellemzően csak a munkanélküliségi ellátások igénybevételét növelte, a többi ellátásra – vélhetően részben a hozzáférés korábbi szigorításai miatt – nem volt jelentős hatással.

## A DEMOGRÁFIAI FOLYAMATOK CSÖKKENTETTÉK AZ ELLÁTÁSOK IGÉNYBEVÉTELÉT

A népesség *egészségi állapota* az 1990-es évek eleje-közepé óta lassan, de folyamatosan javul. Bár a halálozási mutatók javulása csak 1993-tól kezdődött el, az egészségi állapot romlása Pauka–Tóth (2003) szerint már korábban megállt.<sup>6</sup> Ez tükröződik a várható életkor alakulásában is: az 1990-es évek eleji mélypont óta a születéskor várható élettartam 4–6 évvel, a 60 évesen várható élettartam 2–3 évvel emelkedett.<sup>7</sup> Ez a javuló tendencia hozzájárult a rokkantnyugdíj-igénylések csökkenéséhez (Scharle 2008b).

Az aktív korú népesség – különösen a nők – *iskolázottsági szintje* is javult az elmúlt húsz évben. Ez az 1960-as évek oktatási expanziójának eredménye, ami az utóbbi években érte el a nyugdíj előtti korosztályokat: az érettségizettek aránya jelentősen megnőtt az 50 év feletti korosztályban. Az iskolázottság javulása csökkentette a nyugdíjak igénylését, és ezáltal hozzájárult az aktivitás növekedéséhez. A rokkantnyugdíj-igénylések 2000 és 2004 közötti csökkenésének vizsgálata például azt mutatta, hogy a megfigyelt csökkenés 95

6 Pauka–Tóth (2003) az Egészségügyi Minisztérium 1980. évi, orvosi vizsgálattal is támogatott Komplex Országos Morbiditási Vizsgálat) hasonlítják össze az egészséget önértékeléssel mérő 1994. évi egészségiállapot-felvétel és a KSH Népeségtudományi Kutatóintézetének 2001. évi Életünk fordulópontjai elnevezésű demográfiai felmérésével. Az utóbbi két felvétel mindkét nemre javuló tendenciákat mutat a 40–49 évesek, és különösen az 50–59 évesek korcsoportjában.

7 Lásd [Adattár](#). A várható élettartam nem feltétlenül jár együtt az egészségesen várható élettartam növekedésével, az utóbbi évek adatai azonban arra utalnak, hogy Magyarországon ez a mutató is javult (lásd [Eurostat online adatbázisa](#), a *hlth\_hlye* kódnevű mutató 2006 és 2009 közötti értékei a férfiak esetében 1,5 év, míg a nők esetében 1 év emelkedést jeleznek).

százaléka az érintett korosztályok összetételében történt változásnak tudható be, míg az igénylést meghatározó motivációk, illetve az elbírálás szigora nem változott jelentősen. Az 1997 és 2007 közötti időszakban, amikor a gazdaság folyamatosan nőtt, a 15-64 éves népesség foglalkoztatási rátája összesen 5 százalékponttal emelkedett. Scharle (2008a) számítása szerint a tíz év alatt megfigyelt teljes növekedés több mint 70 százaléka a munkaerő összetételének változásával függ össze, míg az egyes korcsoportokon illetve iskolázottsági szinteken *belül* alig történt változás a foglalkoztatási arányokban. Az utóbbi évekéhez hasonló mértékű, ugrásszerű javulás az iskolázottságban azonban a nők esetében 20–25, a férfiak esetében 10–12 évig nem várható: újabb, elődeiknél jóval magasabban iskolázott kohorszok csak ezután érnek nyugdíj előtti korba (Scharle 2008b).

### A MUNKANÉLKÜLI-ELLÁTÁSOK SOKAT SZIGORODTAK, A KORAI NYUGDÍJAZÁS KEVÉSBÉ

Az 1986-ban bevezetett munkanélküliségi biztosítást és a már előtte is működő szociális segélyezést többször is módosították az elmúlt húsz évben. A biztosítási elvű munkanélküli-járadék 1989 óta nagyjából a mai formája szerint működik, bár időről időre más néven, és a bőkezűsége többszöri módosítás nyomán mára jelentősen csökkent.<sup>8</sup> A módosítások többsége az eleinte viszonylag bőkezű helyettesítési rátát (járadék és a korábbi bér hányadosa) vagy a jogosultsági időt csökkentette és többnyire a költségvetési megtakarítások reményében. Először 1991 és 2000 között több lépésben két évről 9 hónapra csökkent a maximális jogosultság, míg a helyettesítési ráta 70 százalékról a bruttó bér 65 százalékára (1993 és 1997 között 75 százalék is volt). A járadék maximális összegét 1992-ben a minimálbér háromszorosáról a kétszeresére csökkentették, majd egészen 1996-ig rögzítették, azaz nem emelték együtt az akkoriban évi 20 százalék körül mozgó inflációval (Nagy 2001).

A minden biztosított munkanélküli által igényelhető járadék mellett a rendszerváltás első éveiben az idősebbek számára külön ellátási formák is működtek: 1997-ig az előnyugdíj, amit a jóval szerényebb összegű nyugdíj előtt állók munkanélküli-segélye váltott fel (Scharle 2001). A pályakezdő (és így járadékra nem jogosult) álláskeresők számára pedig 1991-től 1996-ig működött a pályakezdők munkanélküli-segélye.<sup>9</sup>

Ezt követően nem történt jelentős változás a járadékjogosultságban egészen a 2005 novemberében bevezetett, az álláskeresők aktiválását célzó reformig. Ennek keretében a munkanélküli-járadékot álláskeresési támogatás váltotta fel, a nyugdíj előtti munkanélküli-segély pedig beépült az új álláskeresési segélybe. Az új járadék első szakaszában (legfeljebb 91 napig) a korábbi keresettől függő, a másodikban egyösszegű járadékot fizettek. Az első szakaszban az előzőnél jóval magasabb juttatást kaptak az alacsonyabb keresetűek, mivel a járadék minimális összegét a nyugdíjminimum 90 százaléka helyett a minimálbér 60 százalékában határozták meg (így 2006-ban 23,2 ezerről 37,5 ezer forintra nőtt a járadékösszeg alsó határa.) A jól keresők járadéka is magasabb, mivel a felső határ is emelkedett: a nyugdíjminimum kétszereséről a minimálbér 1,2-szeresére, ami 2006-ban 60 százalékos emelést jelentett. A minimálbér

8 A biztosítás befizetési oldalát, az elkülönült Munkaerőpiaci Alapot és az ebbe fizetendő munkáltatói és munkavállalói járulékokat csak 1991-ben vezették be.

9 Ez a minimálbér 75 százalékában meghatározott, fix összegű, nem rászorultsági alapon nyújtott ellátás volt.

környékén vagy afölött nem sokkal (az új minimum és a régi maximum között) keresők számára 5 százalékkal csökkent a járadék összege, mivel azt a korábbi kereset 60 százalékára csökkentették (a korábbi 65 százalékról). A második szakaszban mindenki a minimálbér 60 százalékának megfelelő támogatást kapott, így az időszak elején többet, a végén kevesebbet kapott kézhez az átlagos munkanélküli. További ösztönzésül azok, akik a jogosultság lejárta előtt elhelyezkedtek, kérelemre megkaphatták a hátralévő járadék összegének felét.

A járadék legutóbbi, 2011. szeptemberi szigorítása ez idáig példátlan mértékű: továbbra is a korábbi kereset 60 százaléka, maximális összege azonban a minimálbér 120 százalékáról a 100 százalékára csökkent, maximális időtartama 270 napról 90 napra rövidült, és megszűnt az álláskeresési segély, amely 6 hónapig biztosított ellátást azoknak, akiknek nem sikerült elhelyezkedniük a járadék kimerítése után, vagy nem volt elég biztosítási napjuk a járadék igényléséhez.

A segély jogosultsági feltételei egészen 2000-ig alig változtak, amikor is összevonták a kétféle rászorultsági alapon igényelhető segélyt. Technikailag ez úgy történt, hogy a munkanélküliek jövedelempótló támogatása megszűnt, az aktív korú szegények rendszeres szociális segélyét pedig ezután csak a munkanélküliek igényelheték.<sup>10</sup> E reformnak már az volt a célja, hogy a tartós munkanélkülieket aktiválja: ekkor vezették be az álláskeresési megállapodást is (lásd a **4. rész 1. fejezetét**). A segély összege is csökkent (a nyugdíjminimum 80 százalékáról a 70 százalékára), viszont azok is igényelheték, akik korábban egyáltalán nem dolgoztak, feltéve hogy előtte legalább 12 hónapon át együttműködtek a helyi munkaügyi kirendeltséggel (Frey 2001).

A jogosultságot nem érintette, de a segély összegét sokak számára jelentősen megnövelte az a 2006 júliusában bevezetett változás, amely szerint a rendszeres szociális segély nem egyösszegű, hanem a család egy fogyasztási egységre jutó jövedelmét egészíti ki a nyugdíjminimum 90 százalékára (Firle–Szabó 2007). A változtatás hozzájárulhatott a gyermekszegénység csökkentéséhez, ugyanakkor szakértők és önkormányzati vezetők is bírálták amiatt, hogy a munkavállalás ellen ösztönöz, és feszültséget kelt az alacsony bérű foglalkoztatottak és a segélyezettek között.<sup>11</sup> Válaszul 2007 januárjától a nettó minimálbérben maximáltak a segély összegét.

A következő jelentős változás a 2009-ben elindított Út a munkához elnevezésű program keretében történt. Az addig rendszeres szociális segélyben (*rszs*) részesülőket két – munkavégzésre alkalmas és nem alkalmas – csoportra osztották, az első csoportot ezután vagy közcélú munkára küldték, vagy rendelkezésre állási támogatást (*rát*) kapott.<sup>12</sup> Közcélú foglalkoztatásra a központi kormányzat az önkormányzatok számára a korábbinál jóval nagyobb forráskeretet biztosított, és differenciált finanszírozással is igyekezett őket arra ösztönözni hogy ezt kihasználják: a közcélú munka esetében 95 százalék, a rendelkezésre állási támogatás esetében csak 80 százalék volt a központi támogatás (a korábbi 90 százalék helyett). A *rát* fix összegű, és valamivel kisebb, mint az addigi *rszs* átlaga volt. Ez a szabály azonban csak 2010 januárjától lépett életbe be, azaz 2009-ben még minden jogosult a korábbi rendszeres szociális segélyt kapta (Csoba 2010, Frey 2010). Egy újabb módosítással 2011-ben a *rát* új neve bérpótló juttatás lett, összege azonos a legkisebb nyugdíjával.

<sup>10</sup> A rendszeres szociális segély a rendszerváltás előtt is létezett, az önkormányzatok által adminisztrált, rászorultsági alapú segélyként. Egy 1997. évi módosítás kötelezővé tette a segélyezettek számára az együttműködést a munkaügyi kirendeltséggel vagy az önkormányzat családsegítő szolgálatával, de a segélyt nem csak munkanélküliek igényelheték (a segély mellett korlátozott óraszám-ban lehetett dolgozni).

<sup>11</sup> A változtatás csak a segély összegére vonatkozott, nem történtek lépések a munkanélküliségi csapda enyhítésére. Ilyen lépés lehetett volna, hogy a munkába álló családtag munkajövedelmének egy részét egy ideig nem számítják be a jogosultság ellenőrzésekor (*disregard*), vagy hogy munkába állás esetén a segélyösszeget egy ideig részben tovább folyósítják (vö. Tátki 1998).

<sup>12</sup> Ezenfelül, míg rendszeres szociális segélyt csak a család egy tagja kaphatott, addig *rát*-ban több családtag is részesülhetett, ezt a lehetőséget azonban 2010 januárjától visszavonták.

A járadékos és a segélyezett létszám nagyjából hasonlóan alakult az elmúlt időszakban. A tartós munkanélküliség növekedésével a segélyezettek aránya az 1990-es évek végére elérte az ellátottak 45 százalékát, és ezt követően 50–60 százalék körül mozgott (Bálint 2009), egészen a globális pénzügyi válság kezdetéig, amikor az új munkanélküliek beáramlása megemelte a járadékosok arányát.

A rokkantsági és öregségi nyugdíjakat érintő első jelentős reformra 1998-ban került sor, amikor a férfiak nyugdíjkorhatárát 60-ról 61 évre, 2000-től 62 évre emelték, míg a nőké fokozatosan 55 évről minden második évben egy évvel emelkedett, és 2009-re érte el a 62 évet. A reform a nyugdíj összegével is igyekezett a nyugdíjba lépés elhalasztását ösztönözni: a korhatár előtt kilépők arányosan kisebb, míg utána arányosabb nagyobb összegű nyugdíjra számíthattak. Öregségi teljes nyugdíjra az jogosult, aki betöltötte a rá irányadó nyugdíjkorhatárt, legalább húsz év szolgálati időt szerzett, és nem áll biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonyban. A következő emelésre 2010-ben került sor: ezzel fokozatosan 65 évre emelkedik az öregségi nyugdíj korhatára.

Szintén 1998-ban történt először egy – szerény eredményekkel járó – kísérlet a rokkantsági nyugdíjak hozzáféréseinek szűkítésére, amit 2008-ban követett egy komolyabb lépés: a rehabilitációs járadék bevezetése. Ennek lényege, hogy a rokkantsági nyugdíjat igénylők elsőként járadékra szerezhetnek csak jogosultságot (kivéve, akiket nem rehabilitálhatónak ítélték), és ennek három éve alatt együtt kell működniük a munkaügyi szervezettel. Ugyanekkor lép életbe az a változás is, ami az együttműködési kötelezettséget kiterjeszti a rendszeres szociális járadékban és az egészségkárosodási járadékban részesülőkre is.<sup>13</sup>

A megváltozott munkaképességű népesség rehabilitációját szolgáló támogatások rendszerét 2005 után több lépésben is módosították annak érdekében, hogy az megfeleljen az uniós szabályoknak, hatékonyabb legyen, és jobban segítse a megváltozott munkaképességű népesség integrált foglalkoztatását. A reformok nyomán csökkent a foglalkoztatóknak nyújtott állami támogatás, de ezzel párhuzamosan nem erősödött a nyílt munkapiaci elhelyezkedés ösztönzése, és nem nőtt a munkavégző képességet javító – többnyire nem állami, nonprofit szervezetek által nyújtott – szolgáltatások támogatása sem (Scharle 2011). Átmeneti, uniós forrásból finanszírozott programok keretében a munkaügyi kirendeltségek 2008-tól többféle szolgáltatást tudnak nyújtani a megváltozott munkaképességű álláskeresőknek.

## AZ EDDIGI SZAKPOLITIKAI LÉPÉSEK VEGYES EREDMÉNYEKET HOZTAK

A munkanélküli-ellátások többszöri szigorításait több kutatás is vizsgálta és egyik sem mutatott ki érdemi növekedést a munkakínálatban. Az 1993-mas szigorításról szóló három tanulmány közül a legkörültekintőbb Wolff (2001), arra jutott, hogy a férfiak esetében semmilyen, a 30 évesnél fiatalabb nők esetében pedig szerény pozitív hatása volt a helyettesítési ráta és a járadékos időtartam együttes csökkentésének.<sup>14</sup>

A nyugdíjkorhatár emelése ugyanakkor érdemben növelhette a foglalkoztatást. Kátay (2009) számításai szerint az emelés miatt a 15–64 éves népességben

13 A szabály azokra vonatkozik, akik az orvosi szakvélemény szerint rehabilitálhatók, és átmenetileg mentesülnek alóla azok, akik tíz éven belül elérik az öregségi nyugdíj korhatárát. Az érintetteknek a rehabilitációs járadékosokhoz hasonlóan a helyi munkaügyi kirendeltséggel kell együttműködniük.

14 Az eredmény némileg pontosította Micklewright–Nagy (1995) korábbi becslését, amelyben a szerzők még nem szűrték ki a visszahívott dolgozók hatását. Ez abból adódott, hogy a szigorítás hatását a régi és az új szabályok szerint belépő munkanélküliek elhelyezkedési esélyének összevetésével mérték, ezt pedig torzította, hogy az új belépők között nagyobb volt a visszahívott dolgozók aránya, akik pedig általában nagyobb eséllyel állnak munkába. A szigorítások hatásáról készült elemzések összefoglalását lásd Bódis és szerzőtársai (2005) vagy Cseres-Gergely–Scharle (2011).

jelentősen csökkent a nyugdíjasok aránya és ennek hatására 2007-re az aktivitási ráta a férfiak körében összesen mintegy másfél, míg a nők körében közel 3 százalékponttal növekedett.

A megváltozott munkaképességű népesség gazdasági aktivitása és foglalkoztatottsága 2002 és 2008 között a duplájára, a munkanélküliségi ráta pedig 60 százalékkal nőtt.<sup>15</sup> Az aktivitás bővülése mögött jelentős részben az álláskeresés megélénkülése (és kevésbé a munkavállalási hajlandóság növekedése) áll, azaz *valamivel* többen szeretnének dolgozni, és ezen belül *lényegesen* többen keresnek aktívan munkát. Az aktivitás növekedése összefügghet a jogszabályi változásokkal, de az iskolázottság javulásával is – tudomásunk szerint ez idáig nem készült olyan kutatás, ami ezt tisztázta volna.

## JAVASLATOK A MUNKANÉLKÜLI- ÉS MÁS ELLÁTÁSOK ÁTALAKÍTÁSÁRA

A munkanélküli-járadék jogosultsági szabályai a legutóbbi változások után már egyedülállóan szigorúnak számítanak a fejlett világban. A három hónapra csökkentett maximális jogosultsági idő fele akkora, mint az Egyesült Államokban és Csehországban, ami utánunk a második a sorban az Európai Unió tagországai között. A munkanélküli-ellátás optimális hosszának kiterjedt irodalma alapján a jogosultsági időt és a helyettesítési rátát is jelentősen növelni kellene (lásd például Landais és szerzőtársai 2011).

A munkanélküliségi ellátások ellenőztönző hatásainak ellensúlyozására sok más országban nem az ellátás összegének vagy időtartamának csökkentését, hanem olyan eszközöket alkalmaznak, amelyek nem járnak egyben a szegénység növekedésével is (Világbank 1996). Ilyen eszköz lehet az **előző fejezetben** tárgyalt együttműködési kötelezettségek szigorítása, vagy a munkába állás esetén várható jövedelem növelése a segély fokozatos lecsengetésével, negatív adó bevezetésével vagy azzal az engedménnyel, hogy a munkába álló segélyezett bérének egy részét nem veszik figyelembe (*disregard*) a segélyre jogosító jövedelem kiszámításánál (vagy magasabb jövedelmi küszöböt alkalmaznak) (Tárki 1998). Az is fokozza az ösztönzést, ha a segély felfüggeszthető, egy-egy rövidebb munkaviszony után könnyen újra igényelhető és gyorsan elbírálják – azaz aki elvállal egy bizonytalan állást, nem kell attól tartson hogy hetekig jövedelem nélkül marad, ha elveszíti.

A nyugdíjazás területén a korhatáremeléseket kiegészítő ösztönzőkre lenne szükség ahhoz, hogy a tényleges átlagos nyugdíjba vonulási kor is emelkedjen. A korai nyugdíj lehetőségének teljes eltörlése helyett azonban ezt érdemesebb rugalmasabb módon, a korai nyugdíj esetén járó levonás (*malus*) növelésével, illetve az elhalasztott nyugdíjba vonulás esetén járó jutalom (*bonus*) emelésével elérni.

A rokkantsági ellátások esetében indokolt lehet a támogatás összegének csökkentése, hogy az inkább a munkanélküli-járadékhoz, mint a majdani nyugdíjhoz közelítsen. Ennél is fontosabb azonban, hogy a rehabilitációs járadékosok számára a munkaügyi kirendeltségek többféle és jobb szolgáltatást tudjanak nyújtani, e nélkül ugyanis nem várható, hogy munkavégző képességük és elhelyezkedési esélyeik érdemben javuljanak.

<sup>15</sup> Az elmúlt húsz évben 2002-ben, 2008-ban és 2011-ben történt a KSH Munkaerő-felmérésének kiegészítő felvételeként olyan adatgyűjtés, ami az érintett népesség munkapiaci helyzetéről nemzetközi módszertan szerinti, reprezentatív és összevethető adatokat szolgáltat.

## HIVATKOZÁSOK

- AUERBACH, A.–FEENBERG, D. (2000): The significance of federal taxes as automatic stabilizers. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 3. 37–56. o.
- BÁLINT MÓNIKA (szerk.) (2009): **Statisztikai adatok**. Megjelent: *Fazekas Károly–Lovász Anna–Telegdy Álmos* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest.
- BÓDIS LAJOS–GALASI PÉTER–MICKLEWRIGHT, JOHN–NAGY GYULA (2005): **Munkanélküli-ellátás és hatásvizsgálatai Magyarországon**. KTI Könyvek, 3. MTA KTI, Budapest.
- CHETTY, R.–LOONEY, A. (2005): **Income risk and the benefits of social insurance: evidence from Indonesia and the United States**. National Bureau of Economic Research, Working Paper, 11708.
- CHETTY, R.–LOONEY, A. (2006): Consumption smoothing and the welfare consequences of social insurance in developing economies. *Journal of Public Economics*, Elsevier, Vol. 90. No. 12. 2351–2356. o.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR (2007): **Ösztönzési hatások a magyarországi nyugdíjrendszerben**. Megjelent: *Cseres-Gergely–Fazekas Károly–Scharle Ágota* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör, 2007. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 103–116. o.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA (2007): **Jóléti ellátások, munkakínálati hatások és szabályozási gyakorlat**. Megjelent: *Cseres-Gergely–Fazekas Károly–Scharle Ágota* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör, 2007. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 33–49. o.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA (2011): **Foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának tanulságai Magyarországon**. Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdí Gábor* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör, 2011. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 186–197. o.
- CSOBA JUDIT (2010): **A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban**. *Esély*, 1. sz. 4–24. o.
- DUMAN, A.–SCHARLE, A. (2011): **Hungary: Fiscal pressures and a rising resentment against the (idle) poor**. Megjelent: *Clasen, J.–Clegg, D.* (szerk.): *Regulating the risk of unemployment*. Oxford University Press.
- FIRLE RÉKA–SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2007): A rendszeres szociális segély célzottsága és munkakínálati hatása. *Közpénzügyi Füzetek*, 18. sz.
- FREY MÁRIA (2001): **A munkanélküliség kezelésével kapcsolatos jogi szabályozás és intézményrendszer változásai 2000-ben**. Megjelent: *Fazekas Károly* (szerk.): Munkaerő-piaci tükör, 2001. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 177–197. o.
- FREY MÁRIA (2010). **A munkaerőpiac jogszabályi és intézményi környezete**. Megjelent: *Fazekas Károly–Molnár György* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör, 2010. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 219–253. o.
- GALASI PÉTER (1996): **A munkanélküliek álláskeresői magatartása**. *Közgazdasági Szemle*, 43. évf. 9. sz. 805–815. o.

ISAACS, K. P.–WHITTAKER, J. M.–SHELTON, A. M. (2009) Temporary extension of unemployment benefits: emergency unemployment compensation (EUCo8), CRS Report RS22915. Január 21.

KÁTAY GÁBOR (szerk.) (2009): Az alacsony aktivitás és foglalkoztatottság okai és következményei Magyarországon. MNB-tanulmányok, 79.

KÖLLŐ JÁNOS (2001): **A munkanélküli-ellátások közgazdasági alapjai**. Megjelent: *Gábor R. István–Fazekas Károly–Nagy Gyula* (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör, 2001. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 45–50. o.

LANDAIS, C.–MICHAILLAT, P.–SAEZ, E. (2011): **Optimal unemployment insurance over the business cycle**. National Bureau Of Economic Research, Working Paper, 16526.

MICKLEWRIGHT, JOHN–NAGY GYULA (1995): Unemployment insurance and incentives in Hungary: preliminary evidence. CEPR Discussion Paper, 1118. Megjelent még: *Newbery, D.* (szerk.): Tax and benefit reform in Central and Eastern Europe, CEPR, London.

MICKLEWRIGHT, JOHN–NAGY GYULA (1998): **The implications of exhausting unemployment insurance entitlement in Hungary**. Budapest Working Papers on the Labour Market, 1998/2.

NAGY GYULA (2001): **A munkanélküli-ellátások formái, jogosultsági feltételei és mértékei**, Megjelent: *Gábor R. István–Fazekas Károly–Nagy Gyula* (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör, 2001. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 70–75. o.

PAUKA TIBOR–TÓTH ILDIKÓ (2003): A magyar népesség egészségi állapotának változásai 1979 és 2001 között a morbiditási adatok tükrében. KSH, Budapest.

SCHARLE ÁGOTA (2001): **A munkanélküli-ellátások indokoltsági feltételei a fejlett országokban**. Megjelent: *Gábor R. István–Fazekas Károly–Nagy Gyula* (szerk.): Munkaerő-piaci Tükör, 2001. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 59–62. o.

SCHARLE ÁGOTA (2008a): **Foglalkoztatás, intézményrendszer és foglalkoztatáspolitiká**. megjelent: *Kolosi Tamás–Tóth István György* (szerk.): Társadalmi riport, 2008. Tárki, Budapest, 257–289. o.

SCHARLE ÁGOTA (2008b): **Korai nyugdíjba vonulás**. Megjelent: *Nagy Gyula* (szerk.): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat. KTI Könyvek, 10. sz. MTA KTI, Budapest, 81–103. o.

SCHARLE ÁGOTA (2011): A foglalkoztatási rehabilitáció hazai támogatásai és eredményessége, Kapocs, 10. évf. 2. sz.

TÁRKI (1998): **Gazdasági aktivitás vagy szociális támogatások? A jóléti újraelosztás megváltozott keretfeltételei**. Tárki, Budapest.

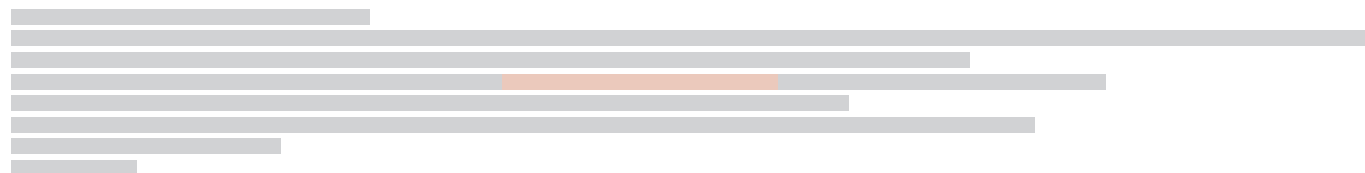
VILÁGBANK (2006): **Social safety nets in OECD countries**. World Bank, Social Safety Nets Primer Note No. 25.

WOLFF, J. (2001): **The Hungarian unemployment insurance benefit system and incentives to return to work**. LMU IS, Discussion Paper, No. 253.



### 4.3. MINIMÁLBÉR-SZABÁLYOZÁS

KÖLLŐ JÁNOS



#### A MINIMÁLBÉR FUNKCIÓI ÉS LEHETSÉGES HATÁSAI

A minimálbér mellett és ellen elhangzó érvek három kérdés köré rendezhetők: hogyan szolgálja a minimálbér a *méltányosságot*, milyen hatást gyakorol a társadalmi *egyenlőtlenségre*, és hogyan hat a *foglalkoztatásra*?

E három kérdés közül a középsőre könnyebb válaszolni, mint a másik kettőre. A minimálbér bevezetése vagy annak jelentős emelése az esetek nagy részében mérsékli a kereseti egyenlőtlenséget, de ez a fejlett piacgazdaságokban igen kevésbé hat a jövedelmi különbségekre, mint azt a későbbiekben tárgyalt magyar példa is megerősíti. Sokkal nehezebb és vitatottabb az első és a harmadik kérdés, melyek – bármilyen távolinak is tűnnek – egymással szorosan összefüggnek. A minimálbért méltányossági megfontolásból szorgalmazó érvelés (aminek elemeit megtaláljuk XIII. Leó 120 évvel ezelőtt kibocsátott *Rerum Novarum* enciklikájában csakúgy, mint a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek a „*decent work*” jelszavával fémjelzett mai dokumentumaiban) a munkáltató és a munkavállaló egyenlőtlen helyzetéből indul ki, a munkáltatói erőfölény mérséklését javasolja, és éppen ennek a kiindulópontnak – általánosabban a tiszta versenygazdaság modelljének – az érvényességétől függ a foglalkoztatási hatás iránya és ereje is.

Tiszta versenygazdaságban a minimálbér bevezetése munkanélküliséget generál. Az érintett – a verseny nyomásának kitett, piaci erő nélküli, árelfogadó – cégek csődbe mennek, létszámukat csökkentik, vagy képzetesebb munkát és több tőkét alkalmazó technológiákra térnek át. Ha ez történik, a méltányosság is sérül: a megsegíteni szándékozott munkásréteg rosszabb helyzetbe kerülhet, mint a minimálbér bevezetése előtt volt.

Más a helyzet, ha a vállalatnak monopszónhatalma van, vagy azért, mert egyetlen vásárló egy földrajzi és/vagy szakmai részpiacon (ami gyakran előfordul), vagy tagja egy együttműködő, összességében monopszóniumként viselkedő csoportnak. Ilyenkor, mint az a bevezető munkagazdaságtan tankönyvekből (például a magyarul is kiadott Ehrenberg–Smith 2002 kötetből) ismert, a vállalat a számára nulla profitot biztosító szintnél alacsonyabban határozhatja meg a bért. Ebben a helyzetben a minimálbér mérsékelt emelése akár *növelheti* is a foglalkoztatást, miközben a monopszónjáradék csökkenése révén a jövedelemelosztás is igazságosabbá válik. (Egy túlságosan ambiciózus minimálbér-emelés azonban a monopszóniumot is létszámcsökkentésre kényszeríti).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Mindez a nem diszkrimináló monopszóniumra érvényes, ahol mindenki az utolsónak felvett munkás rezervációs bérét kapja. Diszkrimináló monopszónium esetén (amikor a vállalat mindenkit a saját rezervációs szintjén fizet meg), a minimálbér bevezetése a foglalkoztatást csökkenti vagy érintetlenül hagyja (Card–Krueger 1995).

A minimálbér bevezetésének vagy emelésének hatásai eltérnek a tiszta versenygazdaság modelljében várttól akkor is, ha annak a *munkavállalókra* vonatkozó feltevései bizonyulnak érvénytelenek: azaz, ha nem igaz, hogy a munkáltató semmiféle alkuerővel nem rendelkező, költségmentesen felvehető és elbocsátható munkásokkal áll szemben, akiket ráadásul könnyűszerrel helyettesíthet tőkével vagy képzettebb munkaerővel. Ha a létszám csökkentése költséges és konfliktusos, az erőforrás-helyettesítés pedig időigényes és drága, akkor egy alsó bérküszöb bevezetése a vállalatot arra ösztönözheti, hogy képzés útján emelje a dolgozók termelékenységét. Itt – ha igaz is, hogy a vállalatot olyan cselekvésre készítették, amire a minimálbér bevezetése nélkül nem vállalkozna – az egyensúly foglalkoztatási veszteség nélkül, a korábbinál magasabb bérszinten áll helyre, egyszerre szolgálva a gazdasági fejlődést és a közjót.

Eltérnek az ortodox előrejelzéstől azoknak a modelleknek a predikciói is, amelyek figyelembe veszik a piaci súrlódásokat, a munkaszerződés elkerülhetetlen tökéletlenségeit és a kollektív alkudozást. Mincer (1976) parciális egyensúlyi modellje, amely a kínálati hatásokat és a munkaerő-forgalmat is figyelembe veszi a minimálbér-emelések hatásának magyarázatában, megmutatja, hogy a keresleti és kínálati rugalmasság, valamint a fluktuációs (munkaerő-cserélődési) ráta egymáshoz való viszonyának függvényében a foglalkoztatás és a munkanélküliség csökkenhet, növekedhet, vagy változatlan maradhat. Mortensen (1988), Burdett–Mortensen (1989) és Ahn–Arcidiacono (2004) keresési modelljeiben a minimálbér-emelés a piaci súrlódás csökkenésén keresztül vezethet a foglalkoztatás bővítéséhez. Pettengill (1981) és Rebitzer–Taylor (1991) felhívja a figyelmet arra, hogy növelheti a foglalkoztatást, ha a minimálbér-emeléssel megnő az elbocsátással járó jövedelemveszteség, ami lehetővé teszi a teljesítménykövetelmények szigorítását. Cahuc és szerzőtársai (2001) modelljében a foglalkoztatási hatás függ a minimálbér-szabályozás által érintett és nem érintett (béralkut folytató) munkavállalók közötti helyettesíthetőségtől.

Hogy az egymásnak ellentmondó, egyenként logikailag kifogástalan absztrakt érvelések közül melyek írják le jobban a valóságot – empirikus kérdés, az empirikus eredmények pedig sokfélék.

A foglalkoztatás minimálbér emelésének hatására bekövetkező *növekedésére* nagyon kevés példát találunk az irodalomban, a „minimálbér új közgazdaságtanát” alátámasztó érvek zömmel elméletiek vagy kísérletiek.<sup>2</sup> A leggyakrabban hivatkozott empirikus tanulmány Card–Krueger (1994), amely New Jersey és Pennsylvania határán működő gyorséttermekben mutatott ki pozitív foglalkoztatási hatást, az elemzést azonban az adataik megbízhatóságára és a mérési módszereikre vonatkozó bírálatok érték (Neumark–Wascher 1992, Michl 1999). Számos empirikus kutatás mutatott ki zérus közeli vagy nagyon gyenge negatív hatást: Card (1992a), (1992b), Katz–Krueger (1992) az Egyesült Államokban, Machin–Manning (1994) és Dolado és szerzőtársai (1996) Európában. A kilencvenes években becsült longitudinális modellek általában gyengébb negatív hatást jeleztek, mint a korábbiak (Brown, 1999). A brit országos minimálbér bevezetésére vonatkozó számos kutatás közül Stewart (2004) semmilyen foglalkoztatási hatást nem talált, Metcalf (2004) pedig csak az otthoni ápolás területén azonosított gyenge negatív hatást. Hasonló eredményre jutott Lemos (2008) Brazíliában. Doucouliagos–Stanley (2009) a publikációs torzítás elemzésével

<sup>2</sup> Ez utóbbira példaként lásd: Falk és szerzőtársai (2003).

(annak figyelembevételével, hogy a várakozásnak ellentmondó eredményeket a kutatók kevéssé hajlandók közölni, illetve a lektorok kevéssé hajlandók elfogadni) jut arra a következtetésre, hogy a minimálbér foglalkoztatási hatása elhanyagolható. Ugyanakkor a „minimálbér új gazdaságtanának” megszületése után is számtalan tanulmány mutatott ki esetenként igen erős negatív foglalkoztatási hatást.<sup>3</sup>

Acemoglu–Pischke (1999) modellje szerint a minimálbéren foglalkoztatottak esetében várhatóan nem kisebb a *képzés* valószínűsége, mint más alkalmazotknál; *Neumark–Wascher* (2008) áttekintése szerint azonban az empirikus eredmények inkább az emberitőke-beruházás csökkenésére utalnak: a minimálbér emelése az iskolázottságot egyértelműen – egyes kutatások szerint a továbbképzést is – csökkenti.

Sem az elméleti modellek, sem a nemzetközi empirikus irodalom nem segít sokat annak előzetes megállapításában, hogy a magyar minimálbér-szabályozás milyen mértékben szolgálja a méltányosságot, hogyan hat az egyenlőségre és hogyan befolyásolja a foglalkoztatást. Ennek megítélésében csak a hazai kutatásokra hagyatkozhatunk, és arra a kutatók számára szerencsés körülményre, hogy az elmúlt húsz évben a magyar kormányok merész minimálbér-szabályozási kísérleteket folytattak.

## MINIMÁLBÉR-SZABÁLYOZÁS MAGYARORSZÁGON

A mindenkire nézve kötelező, országosan egységes minimálbért Magyarországon közvetlenül a rendszerváltást megelőzően, 1989-ben vezették be.<sup>4</sup> A szabályozás a túlóra-, műszak- és egyéb pótlékoktól, valamint jutalmaktól és prémiumoktól megtisztított bruttó havi keresetre vonatkozott, és jogilag kötelező érvényű volt, valamennyi munkaadóra és teljes munkaidőben alkalmazott foglalkoztatottra kiterjedt. Ezek az alapelvek 2007-ig nem változtak. Ekkor minimális heti, napi és órakeresetet vezettek be, valamint a munka képzettségigényétől és a munkában eltöltött időtől függő, differenciált minimálbért. A szakképzett pályakezdekők külön bérminimuma 2009-ben megszűnt. 1998 előtt és 2002 után a minimálbérben az Országos Érdekegyeztető Tanács oldalai állapodtak meg, és az ennek nyomán, a kormány javaslatára került be a költségvetésbe. 1998–2002-ben a minimálbért egyoldalúan a kormány állapította meg, és úgy tűnik, ehhez a gyakorlathoz tér vissza a jelenleg kormányon lévő Fidesz–KDNP pártszövetség is.

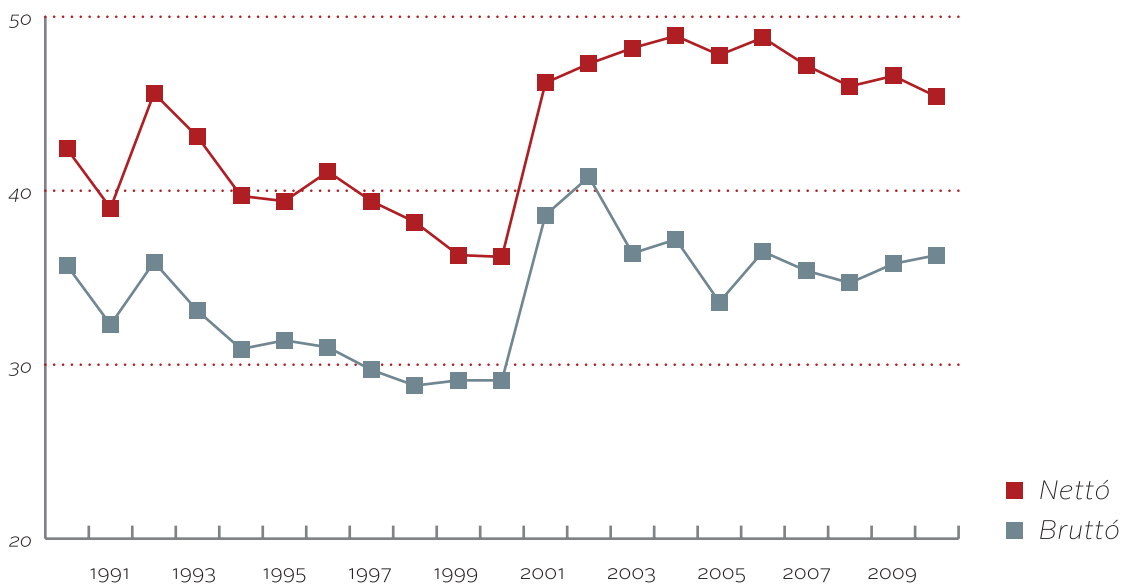
Bevezetésének első évében a minimálbér az országos átlagbér 34,6 százalékát tette ki. Ez az érték jóval az Európai Unióhoz tartozó országok kilencvenes évek közepi átlaga alatt – de az EU-országok sávján belül, hajszálnyival Spanyolország adata fölött – helyezkedett el (vö. Dolado és szerzőtársai 1996). Az átmenet idején a minimálbér relatív szintje csaknem folyamatosan csökkent, és 2000-ben az országos átlagbért már csak 29,1 százalékára rúgott (1. ábra).

Ha a magyar minimálbér-szabályozásról esik szó, természetesen elsősorban a 2001–2002. évi rendkívüli emelés indítékai és hatásai érdemelnek figyelmet – egyrészt, mert a minimálbér megduplázására nem volt példa a fejlett világban (nagyságrendileg hasonló emelésekre a szerző tudomása szerint csak Indonéziában és Puerto Ricóban került sor), másrészt mert ennek az emelésnek a hatását több tanulmány, különböző módszerekkel vizsgálta.

<sup>3</sup> Például *Deere és szerzőtársai* (1996), *Neumark–Wascher* (2002), *Singell–Terborg* (2007) és *Aaronson–French* (2007) az Egyesült Államokban, *Yuen* (2003) Kanadában a hosszabb távon is alacsony bérű munkavállalók esetében, *Abowd és szerzőtársai* (1999) amerikai–francia összehasonlításban, *Bell* (1997) és *Maloney–Nuñez-Mendez* (2004) Kolumbiában, *Castillo-Freeman–Freeman* (1991) Puerto Ricóban, *El Hamidi–Terrell* (1997) és *Gindling–Terrell* (2007) Costa Ricában a magas foglalkozási minimálbérék tartományában, *Pereira* (2003) Portugáliában a tizenévesek körében, valamint *Rama* (2000) és *Alatas–Cameron* (2003) Indonéziában a kisvállalatok esetében. A már említett brit esetben *Dickens–Draca* (2005) a munkahely megtartásának csökkenő esélyéről, *Stewart–Swaffield* (2008) pedig a munkaidőre gyakorolt erőteljes negatív hatásról számol be.

<sup>4</sup> Burkoltan a bértarifa-szabályozás keretében korábban is létezett legkisebb megengedett bér. A minimálbér 1990 és 2010 közötti alakulását lásd az [Adattárban](#).

1. ábra: A minimálbér az átlagbér arányában 1990–2010-ben, százalék



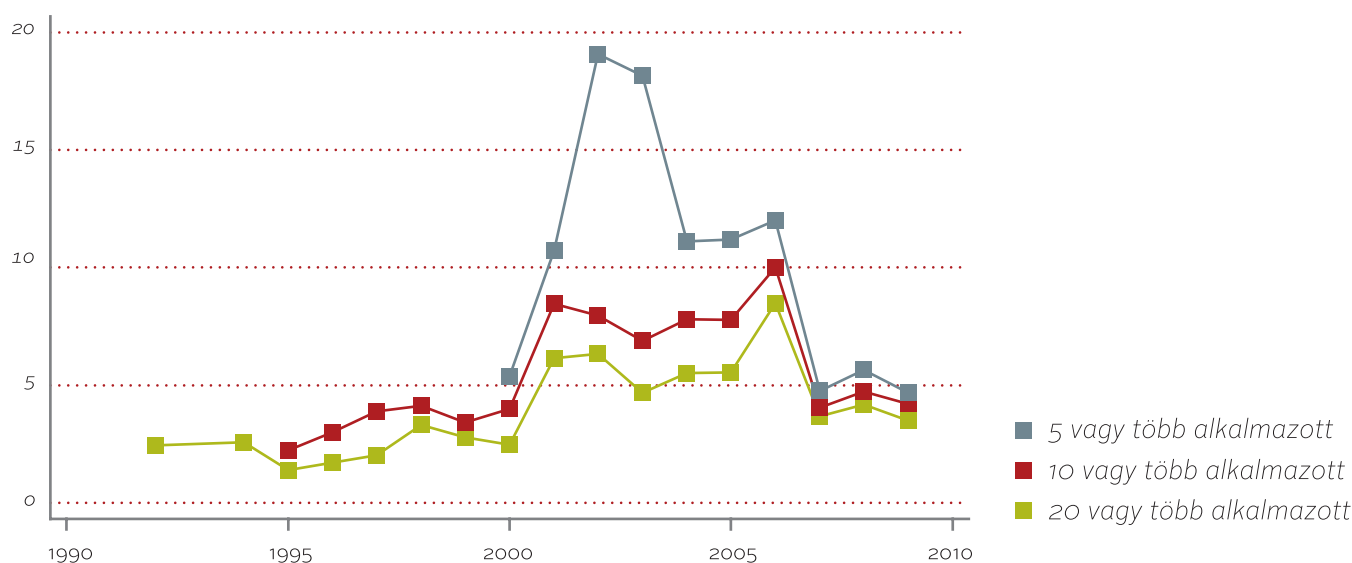
Forrás: KSH Intézményi Munkaügyi Statisztika.

Nem valószínű, hogy a magyar kormányt a „minimálbér új közgazdaságtana” bátorította volna a példátlan mértékű emelésre, de kétségtelen, hogy az elhangzott érvek közgazdasági lényegükre csupaszítva nem álltak távol az új iskola szellemiségétől. Mint az ország akkori miniszterelnöke és vezető tisztségviselői kifejtették, a magasabb minimálbér fokozza a munkateljesítményeket, növeli a termelékenységet, a vállalkozók számára megkönnyíti új alkalmazottak felvételét, a csökkenő segély/bér arány pedig intenzívebb álláskeresésre ösztönzi a munkanélkülieket. Az érvek többnyire nem közgazdasági terminusokban fogalmazódtak meg (a megemelt minimálbér „helyreállítja a munka becsületét”, „segít leküzdeni a segélyekkel való visszaélést” és a többi), de nem nehéz észrevenni bennük a rokonságot a minimálbér új közgazdaságtanának fontosabb állításaival. Ezek mellett más érvek is elhangzottak: gazdaságfilozófiai váltásról van szó, egy új középosztály megteremtésének kísérletéről, a versenyképesség megőrzéséről egy új – a minimálbér-emelés hatására általánosan növekvő – bérszinten, a bérkülönbségek mérsékléséről és a gazdaság kifehérítéséről (lásd Cserpes–Papp 2008). Az a körülmény, hogy a minimálbér radikális megemelésének gondolata közvetlenül a munkanélküli-támogatások rendszerének átalakítása után fogalmazódott meg (2000 januárjában szigorították a biztosítási segélyt, és májusban vezették be a közmunka-kötelezettséggel kombinált rendszeres szociális segélyt, ami a tartós munkanélküliek támogatásának fő formáját jelenti napjainkig) arra utal, hogy a kormányzat elképzeléseinek tengelyében a „segélyek és bérek közötti távolság megnövelése” állhatott.

A szakszervezetek ekkor még óvatosan reagáltak: a foglalkoztatás csökkenésével és a bérskála összenyomódásával kapcsolatos aggodalmaiknak adtak hangot, az előbbit az érintett vállalatok kompenzálásával, az utóbbit a minimálbér iskolázottság szerinti differenciálásával javasolták enyhíteni (vö. Cserpes–Papp 2008).

A minimálbér/átlagbér arány a 2001–2002-es nagy emelésekkel 29 százalékról 39 százalékra, majd 41 százalékra szökkent. Még a 2002. évi ráta is alatta maradt az OECD-országok átlagának, de már meghaladta az angol, amerikai, portugál és spanyol szintet. Ugyanakkor a minimálbér közelében foglalkoztatottak részaránya már a 2001. évi emeléssel kiugrott az OECD-országok adatainak sávjából, amikor a 2000. év 5 százalék körüli értékéről 2001-re 10 százalék fölé, 2002-re pedig 17 százalékra, az OECD-ben példa nélkül álló szintre emelkedett (2. ábra).

2. ábra: A minimálbér 5 százalékos környezetében fizettek százalékaránya, 1992–2009

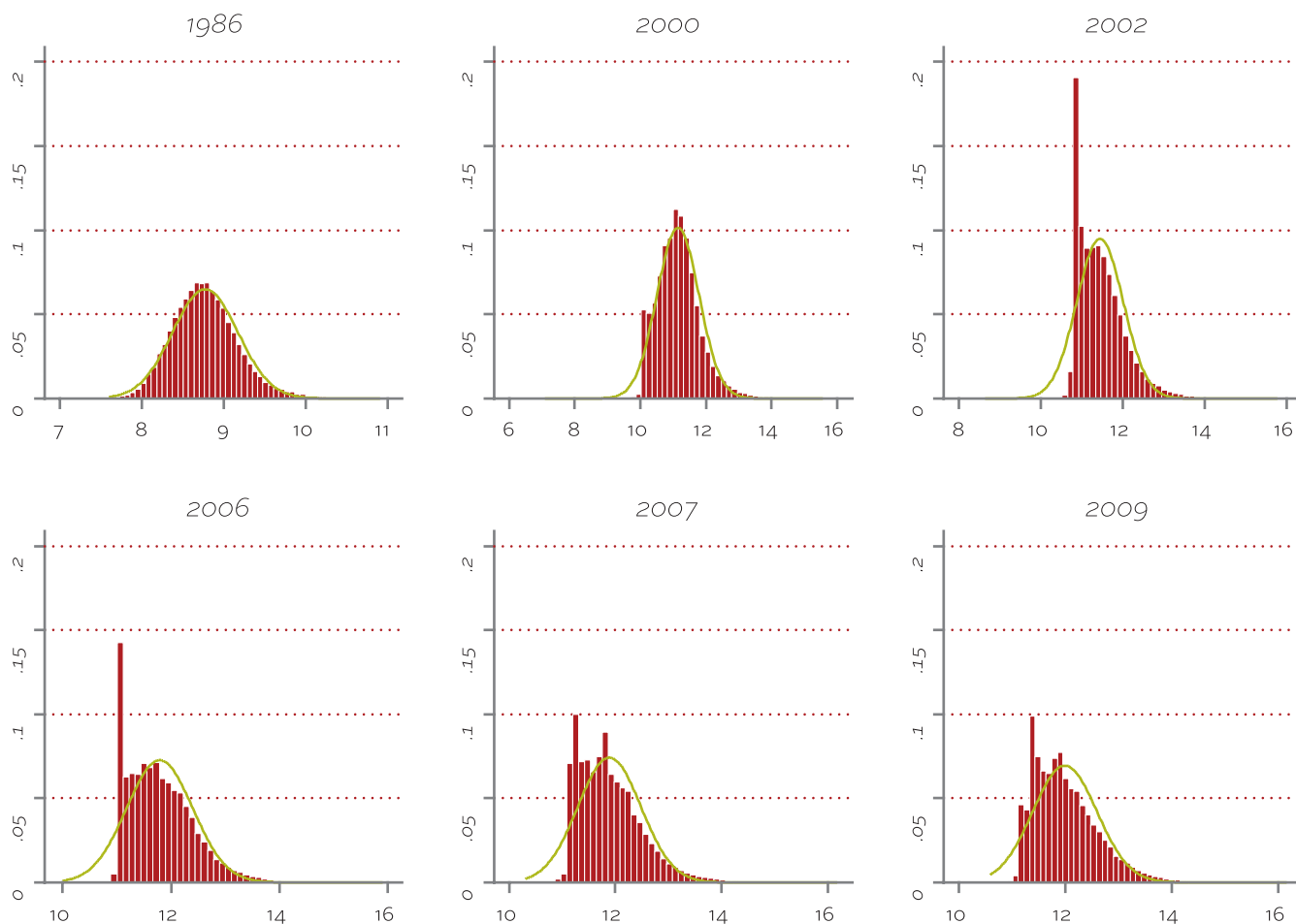


Forrás: A szerző számítása a Foglalkoztatási Hivatal Bértarifa felvételei alapján.

A tovagyrúzó hatás rövid távon nem volt erős. A történeteket legpontosabban egy olyan forgatókönyv írja le, amely szerint az 1–10. percentilisben az új minimálbért fizették, a 11.–40. percentilisben fokozatosan csökkenő ütemű átgyűrűző hatás érvényesült, e felett pedig a nominális GDP növekedési ütemének megfelelően nőttek a bérek (Kertesi–Köllő 2004). Ennek hatására példátlan mértékben deformálódott a kereseteloszlás, ami a rendszerváltást megelőző években a lognormálshoz közel álló volt, és 2000-ben is csak enyhe torlódást mutatott a minimálbér környezetében (3. ábra).

A kereseti egyenlőtlenség csökkent 2001–2002-ben: a Bértarifa-felvétel adatai szerint a bruttó keresetek decilisrátája (legfelső tized és legalsó tized) a 2000. évi 4,9 értékről 4,2-re, majd 4,1-re csökkent. A hatás azonban átmeneti volt, 2005-re a decilisráta 4,8-ra, a minimálbér-emelések előtti szint közelébe emelkedett. Hasonlóképpen, a bruttó keresetek Gini-mutatója az emelés előtti 0,39-ről 0,36-ra csökkent, de már 2003-ban ismét növekedésnek indult, és 2005-re 0,38-as szintre kúszott vissza. A jövedelmi egyenlőtlenségre gyakorolt hatás még ennél is gyengébb volt, amit az magyaráz, hogy a minimálbéren fizettek jellemzően nem első keresők a háztartásban, és a nagy emelések idején kevesebb mint 20 százalékuk tartozott az alsó jövedelmi kvartilisbe (Benedek és szerzőtársai 2006, Szabó 2007).

3. ábra: A havi bruttó kereset eloszlása, 1986–2009



Forrás: A szerző számítása a Foglalkoztatási Hivatal Bértarifa felvételei alapján.

Az emelések *foglalkoztatási hatását* a sajtóban megnyilatkozó politikusok és szakértők egy része azon az alapon minősítette jelentéktelennek, hogy a foglalkoztatási szint 2001–2002-ben nem csökkent. Ez nyilvánvalóan hibás érvelés, hiszen a feladat nem abban áll, hogy megállapítsuk, nőtt-e, vagy csökkent a foglalkoztatás az emelések előtti időszakhoz viszonyítva (ehhez semmilyen kutatást nem kell végezni), hanem hogy milyen irányban változott a minimálbér-emelések elmaradása esetén várható szinthez képest.

Egy kisvállalati panel 2000–2001. évi adatait használva, Kertesi–Köllő (2004) úgy becsülte, hogy az 5–20 fős cégekben egy éven belül mintegy 12 000 állás szűnt meg az első emelés hatására. Az azonnali aggregált foglalkoztatási veszteséget 1,1 százalékra becsülték. Elek és szerzőtársai (2011) hosszabb távon, 2003-ig terjedően vizsgálta, milyen hatást gyakorolt a foglalkoztatásra a minimálbér-emelések által indukált átlagbér-emelkedés azokra a vállalatokra, amelyek becsléseik szerint valódi minimálbéreseket foglalkoztattak 2003-ban, tehát a nagy emelések hatására nem kezdtek szürkebérezésbe. A tanulmány szerint az első vagy mindkét emelésben erősebben érintett vállalatok esetében az átlagbér lényegesen gyorsabban nőtt, a foglalkoztatás szignifikánsan lassabban emelkedett (vagy gyorsabban csökkent), a 0–8 osztályt végzettek foglalkoztatása pedig különösen nagy mértékben esett vissza.

A Kertesi–Köllő (2004) tanulmány egyéni és munkaügyi kirendeltségi adatokkal is vizsgálta az emelések hatását. A KSH munkaerő-felméréseinek felhasználásával készült becslés szerint az első emelés után 4–6 hónappal egy 25 éves, munkahelyén öt éve dolgozó férfi állásvesztési esélye minimálbér esetén (más változók átlagértéke mellett) éves szinten 0,972 százalékos, kicsivel magasabb bér esetén pedig csak 0,476 százalékos volt.<sup>5</sup> A tanulmány megvizsgálta az alacsony bérű munkanélküliek elhelyezkedési esélyének alakulását is, a Foglalkoztatási Hivatal munkanélküliség-regiszterének adataira támaszkodva. Az adatok 172 munkaügyi kirendeltségben 54 hónapon keresztül (1998. január–2002. június) mutatták a hó eleji állományban levők és az elhelyezkedés miatt kilépők számát iskolai végzettség és bérszint szerint. A tanulmány azt vizsgálta, hogyan alakult az *alacsony bérű* munkanélküliek kilépési esélye az *alacsony iskolázottságú* (érettségivel nem rendelkező) munkanélküliek kilépési esélyéhez képest. Míg 1999–2000-ben az alacsony bérűek relatív elhelyezkedési esélye azonos volt a referenciaként szolgáló 1998. évivel, addig 2001-ben 7–8 százalékos, 2002 első félévében pedig újabb 2–3 százalékos romlás következett be. Az alacsony bérűek relatív elhelyezkedési esélye ráadásul valamivel nagyobb mértékben romlott azokban a régiókban, ahol magas volt a munkanélküliség.

A kormányzatnak a minimálbér-emelés *gazdaságfehérítő hatására* vonatkozó várakozásai sem igazolódtak. Elek és szerzőtársai (2011) többféleképpen is ellenőrzött becslése szerint 2003-ban az 5–20 fős vállalati körben az alkalmazottak 5–8 százalékát foglalkoztatták minimálbérré bejelentve úgy, hogy valójában ennél többet kerestek. 2000-ben az alkalmazottaknak összesen is alig több mint 5 százaléka keresett az akkori minimálbér szintjén, tehát a szürkebérezés *csökkenéséről* még akkor sem beszélhetnénk, ha ezt a 2003-ra vonatkozó becslés alsó határát fogadnánk el érvényesnek, és azt feltételeznénk, hogy 2000-ben kivétel nélkül minden minimálbéren bejelentett személy álminimálbéres volt.

Végezetül, nem igazolódtott az a várakozás sem, hogy a segélyek és bérek közötti távolság megnövelése *munkára ösztönzi* a képzetlen munkanélkülieket. E réteg elhelyezkedési esélye a kereslet csökkenése miatt eleve nem javulhatott. Ám, ha emelkedik az elérhető bér, miközben a foglalkoztatás csökken, akkor az álláskeresési intenzitás (a teljes nem foglalkoztatott állományon belül a munkanélküliség) növekedésére számíthatunk, legalábbis akkor, ha a munkaalkalmak számának fogyatkozását az állással nem rendelkezők nem, vagy csak késedelmesen ismerik fel. Ilyen fordulat azonban sem a nagy minimálbér-emelések idején, sem pedig 2003 után nem következett be, amikor a minimálbér szja-mentessé válásával még tovább növekedett a nettó minimálbér/nettó átlagbér arány, amint azt az 1. ábra mutatja.<sup>6</sup>

A minimálbér-szabályozásban végrehajtott kísérletek sorát (egyelőre) a minimálbér kétszerese után fizetendő minimális járulék 2007. évi bevezetése zárta.<sup>7</sup> A néhány évvel korábban Horvátországban és Bulgáriában is kipróbált megoldás célja a szürkebérezés visszaszorítása volt. A minimálbér duplájánál kevesebbet fizető vállalatoknak nem feltétlenül kellett befizetniük a megemelt járulékot, de bizonyítaniuk kellett, hogy az alacsony keresetű dolgozóikat a mérvadó piaci bér szintjén fizetik.<sup>8</sup> Ha az adóellenőrzés kockázatát csökkenteni akarták, az álminimálbért fizető cégeknek érdemes a minimálbér kétszeresére emelniük a képzett dolgozók fizetését. Reizer (2011) valamint Elek és szerzőtársai (2011) becslései alátámasztják ezt a várakozást: azoknál

5 Ezek kis számoknak tűnnek, de nagy különbséget takarnak: a példában szereplő két férfi esélye arra, hogy nyugdíjig sikerül elkerülnie a munkanélkülivé válást ilyen kilépési ráta mellett, 67,5, illetve 82,6 százalékra tehető, konstans kilépési valószínűség feltételezésével.

6 A keresési intenzitás alakulásáról lásd Köllő (2009) 8. fejezetét.

7 A „dupla járulékalapot” 2011-ben eltörölték.

8 Ezzel a lehetőséggel az érintettek tömegesen éltek: „Összességében 307 958 adózó, 1 572 334 magán-személyt és 1 610 608 járulékalapot képező jogviszonyt érintően tett bejelentést a 125 000 forintnál alacsonyabb járulékalapról. (...) Az egyéni vállalkozóknak több mint az egyharmada élt a bejelentési lehetőséggel, részben mint foglalkoztató, illetve kifizető, nagyjából azonban saját jogán, vállalkozói kivétje után. Ennél is nagyobb arány mutatkozik a kft.-knél.” A *Pénzügyminisztérium válasza* Szatmáry Kristóf országgyűlési képviselő kérdésére (2010. november 19.)

a vállalatoknál, amelyekről – az először az *Elek és szerzőtársai* (2009) tanulmányban kipróbált kettős korlát (*double hurdle*) becslés alapján – feltételezhető, hogy álmínimálbért fizetnek, a megfigyelt bérek 2007-ben az átlagosnál gyorsabban nőttek, és gyakrabban fordult elő, hogy a bér a minimálbér szintjéről annak kétszeresére nőtt. A megnövekvő munkaköltség miatt ezekben a cégekben visszaesett az árbevétel, és csökkent a foglalkoztatás.

## A MINIMÁLBÉR-SZABÁLYOZÁSRA HATÓ ERŐK

A magas minimálbérhez mint *munkára ösztönző, a foglalkoztatás bővülését biztosító* eszközhöz fűzött illúziók hamar szertefoszlottak: ma nincs a porondon olyan számottevő politikai erő vagy szakmai csoport, amelyik ezt az érvrendszert képviselné. A korábbi évek e szellemben hozott intézkedései azonban máig ható következményekkel jártak (torz béreloszlás, a minimálbér szja-mentessége, 2011-ig a dupla járulékteher). Továbbá, a minimálbér szinten tartására vagy emelésére irányuló törekvés is jelen van és – minden bizonnyal – lesz a jövőben is.

A motívumok mindenek előtt *politikaiak*. Annak ellenére, hogy a medián szavazót a minimálbér-szabályozás nem érinti (a medián foglalkoztatott az elmúlt években többet keresett a minimálbér kétszeresénél), a népszerűség nagy része támogatja azt (Gábos 2000). Ebben valószínűleg a méltányossággal, a munka megbecsülésével kapcsolatos elvárások nyilvánulnak meg, amelyekre nem gyakorolnak erős hatást a minimálbér-szabályozás kudarcai, egyrészt mert ezek kevésbé ismertek, a tudományos eredmények nehezen kommunikálhatók, másrészt mert a vesztesek köre nehezen azonosítható, sőt maga a veszteség is leginkább elmaradt előnyök – elmaradt létszámbővítés, nem csökkenő egyenlőtlenség – formáját ölti (Scharle–Váradai 2010). Továbbá, mint arra Falk és szerzőtársai (2006) laboratóriumi kísérlete rávilágít, a minimálbér maga is befolyásolja a méltányos bérről alkotott elképzelésünket – a kísérleti alanyok rezervációs bére a minimálbér bevezetésekor nő, de a megszüntetése után nem csökken –, ami arra ösztönözheti a döntéshozókat, hogy az egyszer már bevezetett minimálbér újabb és újabb emelésével bizonyítsák a „munka megbecsülése” iránti elkötelezettségüket.

Ezek a megfontolások természetesen befolyásolják a *szakszervezetek* viselkedését is, de abban sokkal gyakorlatiasabb megfontolások is szerepet játszanak. Mint emlékeztető, a szakszervezetek már a 2001. és a 2002. évi emelések idején is iskolázottság szerint differenciált bérminimumok bevezetése mellett szálltak síkra, ami érthető, hiszen míg az alsó kereseti decilisben a szakszervezeti szervezettség csak 20 százalék körüli, a mediánnál 30 százalékos, a legfelső percentilisekben pedig 40 százalékos.<sup>9</sup> A tarifális szabályozásra irányuló törekvést 2006-ban siker koronázta, és a minimálbér emelésének követelése ettől kezdve a teljes bérszála feljebb tornázásának eszközévé vált. A felerősödött szakszervezeti aktivitás különösen látványos jeleit tapasztalhattuk a 2008. évi minimálbér-tárgyalásokon, ahol a munkavállalói oldal szeptemberben a alpmínimálbér 11,2 százalékos, a pályakezdő bérminimum 10 százalékos és a szakmunkás bérminimum 6,3 százalékos növelésére tett javaslatot reálértékben (4,2 százalékos inflációt feltételezve), és még novemberben – a válság második hónapjában – is 10,9 százalékos minimálbér-emelés mellett tört lándzsát, fenntartva a bérminimumokra tett első ajánlását.<sup>10</sup>

9 A Foglalkoztatási Hivatal 2009. évi Bértarifa-felvételből származó adatok. A szervezettséget a kollektív szerződéssel való lefedettség mérjük. Az adatok a teljes munkaidősökre vonatkoznak.

10 Forrás: *Népszabadság* és *hrportal.hu*. Lásd még a 2. rész 2. fejezetét.



Magyarországon az elmúlt évtizedben a minimálbér-szabályozást *költségvetési megfontolások* is erősen befolyásolták. Kétségkívül elterjedt a szürkebérezés, ami 2007-ig elsősorban a minimálbéren történő bejelentés gyakorlatában öltött testet, hasonlóan például Törökországhoz (Erdogdu 2008), a balti országokhoz (Kriz és szerzőtársai 2007, Masso–Krillo 2009, Meriküll–Staehr 2008) vagy Bulgáriához (Madzharova 2010). Az álminimálbérek létezésére közvetett bizonyítékokkal szolgáltak Benedek és szerzőtársai (2006) és Tonin (2007) tanulmányai, továbbá a mértékére is becslést adtak Elek és szerzőtársai (2009), Reizer (2011), valamint Elek és szerzőtársai (2011). A gazdaság minimálbér-emelés útján történő „kifehérítésének” gondolata már a 2001–2002. évi emelések idején is megfogalmazódott, azon egyszerű gondolatmenet mentén, hogy a megemelt bérkülcszöb magasabb költségvetési bevételt biztosít. Mint Halpern és szerzőtársai (2004) általános egyensúlyi modelljében megmutatta, ez a várakozás a munkakeresleti és egyéb közvetett hatásokat figyelembe véve alaptalan volt. A dupla járulékteher bevezetése már kifejezetten ezt a célt szolgálta, és valóban elérte, hogy a csaló vállalkozásoknál a teljes bér nagyobb része vált láthatóvá és adózottá.

A minimálbér fiskális eszközként való felhasználása azonban költségekkel jár és még ha ezektől eltekintünk is, szerény hozammal kecsegtet. A minimálbér-emelések, mint a korábban már hivatkozott tanulmányok rámutattak, általában és a nem csaló vállalatoknál különösen csökkentették a munkaerő-keresletet és hasonló hatással járt a szürkebért fizető vállalkozásokra nézve a dupla járulékteher bevezetése is. Köllő (2008) számításai szerint a gazdaság teljes kifehérítésétől várható nyereség még akkor sem haladná meg a GDP 1,3 százalékát, ha azt feltételeznénk, hogy kivétel nélkül minden minimálbéres csaló, valódi keresete azonos a hasonló megfigyelhető jegyekkel rendelkező munkavállalókéval, a valódi bér bevallása költségmentesen kikényszeríthető, és a munkaköltség emelésének nincs hatása a munkaerő-keresletre. A tényleges fiskális nyereség ennél nyilvánvalóan *sokkal* kisebb.

A dupla járulékteher eltörlése, a minimálbér kérdésének hangsúlytalan kezelése és a méltányosság szempontjának nyílt félretétele (a közmunkás-minimálbér bevezetésével) arra utaló jelek, hogy a jelenlegi kormányzat – az előző kormányzati ciklusától eltérően – nem állítja politikája tengelyébe a minimálbért, sem ösztönző, sem társadalompolitikai, sem fiskális eszközként. Utóbbira már lehetősége sem nagyon van, mert az iskolázottság szerint differenciált bérminimumok megjelenésével az emelések költségnövelő hatása sokkal nagyobb, mint korábban volt.

A minimálbér-politikának *külső korlátokkal* lényegében nem kell számolnia. Az EU-nak, bár Brüsszelben 2008 táján felmerült valamiféle egységes európai minimálbér bevezetésének részletesen meg nem formált gondolata, a tárgyban nincsenek sem ajánlásai, sem kötelező irányelvei. A szakszervezetek gyakran hivatkoznak ugyan arra, hogy Magyarország kötelezettséget vállalt a 60 százalékos (egyések szerint 68 százalékos) minimálbér/átlagbér arány elérésére, de itt sincs szó számonkérhető felelősségvállalásról. Magyarország valóban aláírta az 1961. évi, 1996-ban megújított Európai Szociális Chartát, amelynek értelmében (II. rész 4. cikkely, első bekezdés) a kormány elismeri a munkavállalók jogát a maguk és családjaik tisztas megélhetéséhez szükséges bérekhez, itt azonban szó sem esik a minimálbér/átlagbér arány kívánatos szintjéről. A 68 százalékos

arányra tett 1977. évi ajánlás egy, a Charta alkalmazásának felügyeletére létrehozott, kilenctagú független szakértői testülettől (*Committee of Independent Experts*) származik, amit az a későbbiekben 60 százalékra módosított. A szakértői testület ajánlását azonban az Európai Unió egyetlen tagországa sem követi: a minimálbér/átlagbér arányok 30 és 50 százalék között mozognak.

Húsz évvel a rendszerváltás után a minimálbér-szabályozással kapcsolatos radikális elképzelések eltűnni látszanak, a minimálbér költségvetési eszközként való felhasználására a korábnál szűkebbé vált a tér, a „munka megbecsülésének” más formái kapnak hangsúlyt (például a jól keresőket kedvezményező adórendszer vagy az „erőszakos integrációt” elutasító oktatáspolitikai), és a kérdés sokkal kisebb szerepet játszik a közbeszédben, mint a korábbi években. Ugyanakkor nem beszélhetünk nyílt szakpolitikai irányváltásról sem. Nyilvánvaló, hogy egy olyan országban, ahol a képzetlen munkaerő foglalkoztatása kirívóan alacsony szintű, mint Magyarországon, a minimálbért nagyon körültekintően kell szabályozni. Ennek legkézenfekvőbb eszköze az alapminimálbér területi és/vagy életkor szerinti differenciálása lehetne. Scharle–Váradi (2009) szerint a kistérségi minimálbér/átlagbér arány a legfejlettebb térségekben a 30 százalékot sem éri el, a legelmaradottabb kistérségekben viszont a 70 százalékot is meghaladja. Ez indokoltá teszi a minimálbér területi differenciálását, amit már az *OECD* (2005) országjelentése is megfontolásra javasolt, az idézett tanulmány pedig részletesen okadatolt. Ugyancsak kívánatos lenne egy, az angliai alacsony bérű dolgozókkal foglalkozó bizottsághoz (*Low Wage Commission, LPC*) hasonló státusú olyan független testület felállítása, amely a minimálbér-szabályozást (más kérdésekkel együtt) a képzetlen foglalkoztatásra gyakorolt hatás szempontjából véleményezné. Egyelőre nem mutatkoznak jelei az ilyen típusú reformoknak és intézményépítésnek, miként annak sem, hogy komoly vita folya a lépésről lépésre a tarifális szabályozás felé haladó bérmeghatározási rendszer előnyeiről és hátrányairól.<sup>11</sup>

## HIVATKOZÁSOK

AARONSON, D.–FRENCH, E. B. (2007): Product market evidence on the employment effects of the minimum wage. *Journal of Labor Economics*, Vol. 25. 167–200. o.

ABOWD, J. M.–KRAMARZ, F.–MARGOLIS, D. N. (1999): High wage workers and high wage firms. *Econometrica*, Vol. 67. No. 2. 251–333. o.

ACEMOGLU, D.–PISCHKE, J.-S. (1999): **Minimum wages and on-the-job training**. NBER Working Paper Series, Working Paper, No. 7184.

AHN, T.–ARCIDIACONO, P. (2004): **Minimum wages and positive employment effects in general equilibrium**. Duke University, Department of Economics.

ALATAS, V.–CAMERON, L. (2003): **The impact of minimum wages on employment in a low income country: an evaluation using the difference-in-difference approach**. Policy Research Working Paper Series 2985. The World Bank,

BELL, L. (1997): The impact of minimum wages in Mexico and Columbia. *Journal of Labor Economics*, Vol. 15. No. 3. 103–105. o.

BENEDEK DÓRA–RIGÓ MARIANN–SCHARLE ÁGOTA–SZABÓ PÉTER (2006): **Minimálbér-emelések Magyarországon 2001–2006**. Közpénzügyi Füzetek, 16. január, ELTE TÁTK, Budapest.

<sup>11</sup> Kátay (2009) a szakképzettekkel kapcsolatos bérminimumok megszüntetését javasolja, tekintettel arra, hogy a monoposztonikus hatás esetükben nem releváns, a bérek rugalmas alkalmazkodását és ezen keresztül a versenyképességet azonban csökkenthetik.

BROWN, CH. (1999): Minimum wages, employment, and the distribution of income. Megjelent: *Ashenfelter, O.–Card, D.* (szerk.): *Handbook of Labor Economics*. Vol. 3. Elsevier Science B.V.

BURDETT, K.–MORTENSEN, D. T. (1989): Wage differentials, employer size, and unemployment. *International Economic Review*, 39. 257–273. o.

CAHUC, P.–SAINT-MARTIN A.–ZYLBERBERG, A. (2001): The consequences of the minimum wage when other wages are bargained over. *European Economic Review*, Vol. 45. No. 2. 337–352. o.

CARD, D. (1992a): **Using regional variation in wages to measure the effects of the federal minimum wage.** *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 46. No. 1. 22–37. o.

CARD, D. (1992b): **Do minimum wages reduce employment? A case study of California, 1987-89.** *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 46. No. 1. 38–54. o.

CARD, D.–KRUEGER, A. B. (1994): Minimum wages and employment: a case study of the fast food industry. *American Economic Review*, Vol. 84. No. 4. 772–793. o.

CARD, D.–KRUEGER, A. B. (1995): *Myth and measurement: The New Economics of the minimum wage.* Princeton University Press, Princeton, NJ.

CASTILLO-FREEMAN, A. J.–FREEMAN, R. (1992): When the minimum wage really bites: the effect of the US-level minimum on Puerto Rico. Megjelent: *Borjas, G.–Freeman, R.* (szerk.): *Immigration and the Work Force.* The University of Chicago Press, Chicago, Illinois, 179–211. o.

CSERPES TÜNDE–PAPP GERGŐ (2008): **A 2001. és 2002. évi minimálbér-emelés szándékolt és tényleges hatásai, Kormányzati kudarcok Magyarországon.** MKIK GVI Kutatási Füzetek, 2008/3.

DEERE, D.–MURPHY, K.–WELCH, F. (1995): Employment and the 1990-1991 minimum wage hike. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 85. No. 2. 232–237. o.

DICKENS, R.–DRACA, M. (2005): **The employment effects of the October 2003 increase in the national minimum wage.** CEP Discussion Paper, No. 693. CEP–LSE,

DOLADO, J.–KARAMARZ, F.–MACHIN, S.–MANNING, A.–MARGOLIS, D.–TEULINGS, C. (1996): **The economic impact of minimum wages in Europe.** *Economic Policy*, Vol. 11. No. 23. 319–372. o.

DOUCOULIAGOS, H.–STANLEY, T. D. (2009): Publication selection bias in minimum-wage research? A meta-regression analysis. *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 47. No. 2. 406–428. o.

EHRENBERG, R.–SMITH, R. (2003): *Korszerű munkagazdaságtan.* Panem, Budapest.

EL HAMIDI, F.–TERRELL, K. (1997): **The impact of minimum wages on wage inequality and employment in the formal and informal sector in Costa Rica.** William Davidson Working Paper, No. 479. The William Davidson Institute, Ann Arbor, MI.

ELEK PÉTER–KÖLLŐ JÁNOS–REIZER BALÁZS–SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2011): **Detecting wage under-reporting using a double hurdle model,** IZA DP No. 6224, 2011 december

- ELEK PÉTER–SCHARLE ÁGOTA–SZABÓ BÁLINT–SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2009): A bérekhez kapcsolódó adóeltitkolás Magyarországon. Közpénzügyi füzetek, 23. sz. ELTE TÁTK, Budapest.
- ERDOGDU, S. (2009): Turkey – Minimum wage in tension between economic and social concerns, Megjelent: *Vaughan-Whitehead, D.* (szerk.): *The Minimum Wage in the Enlarged EU*. Edward Elgar.
- FALK, A.–FEHR, E.–ZEHNDER, C. (2003): The behavioral economics of the minimum wage, IZA, Bonn, kézirat.
- FALK, A.–FEHR, E.–ZEHNDER, C. (2006): **Fairness perceptions and reservation wages. The behavioral effects of minimum wage laws.** Quarterly Journal of Economics, Vol. 121. No. 4. 1347–1381. o.
- GÁBOS ANDRÁS (2000): **Elemzések a gazdasági és társadalompolitikai döntések előkészítéséhez. 13.** Társki, Budapest,
- GINDLING, T. H.–TERRELL, K. (2007): **The effects of multiple minimum wages throughout the labor market: The case of Costa Rica,** Labour Economics, Vol. 14. No. 3. 485–511. o.
- HALPERN LÁSZLÓ–KOREN MIKLÓS–KŐRÖSI GÁBOR–VINCZE JÁNOS (2004): **A minimálbér költségvetési hatásai.** Közgazdasági Szemle, 51. évf. 4. sz. 325–345. o.
- KÁTAY GÁBOR (szerk.) (2009): **Az alacsony aktivitás és foglalkoztatottság okai és következményei Magyarországon.** MNB-tanulmányok, 79.
- KATZ, L. F.–KRUEGER, A. B. (1992): The effect of the minimum wage on the fast-food industry. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 46. No. 1. 6–21. o.
- KERTESI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS (2004): **A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei.** Közgazdasági Szemle, 51. évf. 4. sz. 293–324. o.
- KÖLLŐ JÁNOS (2008): Two notes on unreported employment and wages. World Bank Project: Hungary Undeclared Employment, kézirat.
- KÖLLŐ JÁNOS (2009): A pálya szélén. Iskolázatlan munkanélküliek a poszt-szocialista gazdaságban, Osiris, Budapest.
- KRIZ K. A.–MERIKÜLL J.–PAULUS, A.–STAEHR, K. (2007): Why do individuals evade payroll and income taxation in Estonia? University of Tartu Economics and Business Administration Working Paper, No. 49-2007.
- LEMONS, S. (2008): Minimum wage effects in a developing country. *Labour Economics*, Vol. 16. No. 2. 224–237. o.
- MACHIN, S.–MANNING, A. (1994): **The effects of minimum wages on wage dispersion and employment: Evidence from the UK Wages Councils.** *Industrial and Labor Relations Review*, 47. 319–329. o.
- MADZHAROVA, B. (2010): **The effect of low corporate income tax on social security evasion.** Cerge-EI Prague, EPRN Seminars, University of Copenhagen,
- MALONEY, W. F.–NUÑEZ-MENDEZ, J. (2004): Measuring the Impact of Minimum Wages Evidence from Latin America. Megjelent: *Heckman, J. J.–Pagés, C.* (szerk.): *Law and Employment: Lessons from Latin American and the Caribbean*, University of Chicago Press.
- MASSO, J.–KRILLO, K. (2009): Estonia, Latvia and Lithuania: Minimum wages in a context of migration and labour shortages. Megjelent: *Vaughan-Whitehead, D.* (szerk.): *The Minimum Wage in the Enlarged EU*. Edward Elgar.
- MERIKÜLL, J.–STAEHR, K. (2010): Unreported employment and envelope wages in mid-transition: comparing developments and causes in the Baltic countries. *Comparative Economic Studies*, 52. 637–670. o.

- METCALF, D. (2004): The impact of the national minimum wage on the pay distribution, employment and training, *The Economic Journal*, Vol. 114. No. 494. 84–86. o.
- MICHL, T. R. (1999): Can rescheduling explain the New Jersey minimum wage studies? *Levy Economics Institute Working Paper*, No. 271.
- MINCER, J. (1976): Unemployment effect of minimum wages. *Journal of Political Economy* 84. 87–104. o.
- MORTENSEN, D. T. (1986): Job search and labor market analysis. *Ashenfelter, O.–Layard, R. (szerk.): Handbook of Labor Economics*. North Holland, Amszterdam.
- NEUMARK, D.–WASCHER, W. (1994): Employment effects of minimum and subminimum wages: Reply to Card, Katz and Krueger. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 47. No. 3. 497–512. o.
- NEUMARK, D.–WASCHER, W. (2002): **State-level estimates of minimum wage effects**. *The Journal of Human Resources*, Vol. 37. No. 1. 35–62. o.
- NEUMARK, D.–WASCHER, W. (2008): *Minimum Wages*. MIT Press Cambridge, MA.
- OECD (2005): *Economic survey of Hungary*, OECD, Párizs.
- PEREIRA, S. C. (2003): The impact of minimum wages on youth employment in Portugal, *European Economic Review*, Vol. 47. No. 2. 229–244. o.
- PETTENGILL, J. S. (1981): The long run impact of a minimum wage on employment and the wage structure. Report of the Minimum Wage Study Commission, US Government Printing Office, Washington, DC. Vol. 6. 63–104. o.
- RAMA, M. (2000): The consequences of doubling the minimum wage: the case of Indonesia. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 54. No. 4. 864–881. o.
- REBITZER, J.–TAYLOR, L. (1995): The consequences of minimum wage laws: Some new theoretical ideas. *Journal of Public Economics*, Vol. 56. No. 2. 245–255. o.
- REIZER BALÁZS (2011): **A 2006-os „kétszeres minimálbér szabály” hatása a szűrkegazdaságra**. MTA KTI–BCE, BWP, 2011/4.
- SCHARLE ÁGOTA–VÁRADI BALÁZS (2009): **A területileg differenciált minimálbér indokoltságának vizsgálata**. Budapest Intézet, Budapest.
- SINGELL, L. D. JR.–TERBORG J. R. (2007): Employment effects of two Northwest minimum wage initiatives. *Economic Inquiry*, Vol. 45. No. 1. 40–55. o.
- STEWART, M. B. (2004): The employment effects of the national minimum wage. *The Economic Journal*, Vol. 114. No. 494. 110–116. o.
- STEWART, M. B.–SWAFFIELD, J. K. (2008): The other margin: Do minimum wages cause working hours adjustments for low-wage workers? *Economica*, Vol. 75. No. 297. 148–167. o.
- SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2007): A 2000–2001. évi minimálbér-emelés hatása a jövedelemeloszlásra, *Közgazdasági Szemle*, 54. évf. 5. sz. 397–414.o.
- TONIN, M. (2006): **The effects of the minimum wage in an economy with tax evasion**, IIES, Stockholm University.
- TONIN, M. (2007): **Minimum wage and tax evasion: theory and evidence**. Institute of Economics, Budapest, DP 2007/1.
- YUEN, T. (2003): The effect of minimum wages on youth employment in Canada. A Panel Study. *Journal of Human Resources*, Vol. 38. No. 3. 647–672. o.

## 4. A BÉRALKALMAZKODÁS ELŐSEGÍTÉSE

### 4.4. MUNKAPIACI DISZKRIMINÁCIÓ

LOVÁSZ ANNA



#### A MUNKAPIACI DISZKRIMINÁCIÓ FOGALMA ÉS HATÁSAI

Közgazdasági értelemben *munkapiaci diszkriminációnak* azt nevezzük, ha két, egyenlő termelékenységű, de valamilyen demográfiai adottság alapján megkülönböztethető csoport tagjai eltérő bánásmódban részesülnek.<sup>1</sup> Ebben az esetben a piac a munkavállalók olyan személyes tulajdonságait is értékeli, amelyek nem függenek össze az egyéni termelékenységükkel.<sup>2</sup>

Az egyik leggyakrabban használt feltétel szerint akkor nincs diszkrimináció, ha két átlagosan egyenlő termelékenységű csoport átlagbére egyenlő. A jelenlegi termelékenység azonban a veleszületett képességeken felül függ a munkavállalók korábbi emberitőke-befektetési döntéseitől is, amelyekre visszahat az eltérő bánásmód. Ha a (leendő) alkalmazottak tudják, hogy a munkáltatók eltérő bért fizetnek két csoportnak, akkor a diszkriminált csoport tagjai kevésbé érdekeltek abban, hogy befektessenek az iskolázottságukba. Ezt is figyelembe véve, akkor beszélhetünk diszkriminációról, ha két átlagosan egyenlő *veleszületett* képességgel rendelkező csoport átlagbére eltérő, mivel a termelékenységet a diszkrimináció is befolyásolhatja (Lundberg–Startz 1983). Ezen alapulnak azok az esélyegyenlőséget célzó intézkedések, például az otthonról hozott hátrányokat csökkentő, jó minőségű közoktatás biztosítása, amelyek a munkapiaci esélyek későbbi különbségeinek kialakulását hivatottak megelőzni. A szakirodalom a munkapiaci diszkrimináció két fő típusát különbözteti meg. A *preferencia (előítélet) alapú diszkrimináció* esetében egyes előítéletes munkáltatók (munkatársak, vevők) haszonérzetét csökkenti, ha egy bizonyos csoport tagjaival érintkeznek.<sup>3</sup> A munkáltatók a profit helyett a hasznosságukat maximalizálják, és az előítéletes munkáltatók magasabb bért hajlandók fizetni a kedveltebb csoport – azonos képességű – munkavállalóinak. Emiatt kevesebb alkalmazottat vesznek fel magasabb költséggel, és alacsonyabb profitot érnek el, mint a nem előítéletes munkáltatók (Becker 1971). Ha kellően magas az előítéletes munkáltatók vagy vevők aránya a munkapiacra, ez a munkavállalói csoportok cégszintű szegregációjához és bérkülönbséghez vezet.<sup>4</sup>

A munkapiaci diszkrimináció komoly gazdasági és társadalmi veszteséggel jár. Csökkenti a termelés hatékonyságát, mivel az alkalmazottak kiválasztására, előléptetésére, bérezésére vonatkozó munkáltatói döntések nem optimálisak. A munkaerjük iránti kisebb kereslet miatt a diszkriminációt elszenvedő csoport foglalkoztatottsága csökken és bérük alacsonyabb lesz, mint más (egyező képességű) dolgozóké. A hátrányt szenvedők (és gyermekeik) ebből következő negatív

<sup>1</sup> Az eltérő bánásmód megnyilvánulhat a munkaerő-felvétel egyes szakaszaiban, a szerződés típusában, a foglalkozásban, előléptetésben, felmondásban vagy bérezésben is.

<sup>2</sup> Diszkriminálni lehet bármely megfigyelhető tulajdonság szerint. A kutatások leggyakrabban a nők, etnikai kisebbségek, illetve rasszok, fogyasztóskos, idősebbek és bevándorlók elleni diszkriminációt, elvéve a szexuális preferencián, testmagasságon, külsőn, hangszínen és vallási vagy politikai nézeten alapuló diszkriminációt is vizsgálják.

<sup>3</sup> Ez akkor is előfordulhat, ha az adott csoport termelékenysége valójában átlagosan nem különbözik a többiekétől. Az előítéletek kialakulásának okairól, modelljeiről lásd Erős–Fábián (1999).

<sup>4</sup> Amennyiben a vevők előítéletesek egy csoporttal szemben (például nem bíznak a női autószerelőkben), a munkáltatók olyan pozíciókba, amelyekben vevőkontaktus van, a másik csoport tagjait veszik fel, akkor is, ha maguk nem előítéletesek.

várakozásai és rosszabb anyagi helyzete visszahatnak emberitőke-befektetési döntéseikre és lehetőségeikre, ami a lemaradásuk újratermelődéséhez vezet. Ennek társadalmi hatása hosszabb távon a hátrányt szenvedő csoport elkeseledése, munkapiaci inaktivitása, és a csoportok közötti feszültség kialakulása lesz. A diszkrimináció árt a munkapiac optimális működésének is, mivel az alulértékelt munkaerő kihasználatlan marad.<sup>5</sup>

A diszkrimináció másik fő típusa a *statisztikai diszkrimináció*, amely során a munkáltatók nem személyes preferenciáik, hanem információhiány miatt diszkriminálnak. A munkáltatók nem ismerik a munkavállalók valós termelékenységét, csak az önéletrajzok és interjúk révén gyűjtött emberi tőkájukre vonatkozó adatokat (például végzettség és munkatapasztalat). A csoportbeli hovatarozásukat azonban érzékelik, ezért ha tapasztalataik (statisztikák) alapján átlagosan eltér két csoport termelékenysége, ezt döntéseikben figyelembe is veszik. Ha a két csoport átlagosan valóban különböző, a munkáltatók döntése racionális és profitmaximalizáló: az általuk ismert várható értékek alapján veszik fel a termelékenyebb csoport munkavállalóit.

Gazdasági értelemben a statisztikai diszkrimináció hatékony, és nem előítélet következménye. Ennek ellenére számos okból indokoltak az effajta megkülönböztetés csökkentését célzó lépések. Az igazságosság, illetve esélyegyenlőség elveinek ellentmond, mivel olyan tulajdonságok alapján különböztetik meg a munkavállalókat, amelyeket nem tudnak befolyásolni. Bár átlagosan valóban eltérő lehet a két csoport, a diszkriminált csoport átlag feletti tagjait is sújtja a hátrány, akik termelékenyebbek lehetnek, mint az előnyt élvező csoport átlagos vagy rosszabb tagjai. Ez egyéni szinten igazságtalan, gazdaságilag pedig nem hatékony. A valóságban a munkáltatói döntések nem pontos statisztikákra épülnek, hanem saját, nem feltétlenül reprezentatív tapasztalatra, s ez a torzítások révén korlátozza a munkapiac hatékony működését. A preferenciaalapú megkülönböztetéshez hasonlóan a statisztikai diszkrimináció is visszahat az iskolázási döntésekre, ezért az eltérő bérezés tiltása csökkenti a hátrányos helyzetű csoport elmaradását (vö. ERRC 2007, OECD 2008).

## A MUNKAPIACI DISZKRIMINÁCIÓ MÉRÉSÉNEK NEHÉZSÉGEI

Bár a munkapiaci diszkrimináció közgazdasági definíciója elméletileg egyszerű, a mértékének és hatásainak empirikus mérése – és ezért a bizonyítása is – rendkívül nehéz. A pontos mérés legfőbb akadálya az, hogy a munkavállalók valós képességeit, illetve termelékenységét nehéz számszerűsíteni, és ritkán áll rendelkezésre erre megfelelő adat.<sup>6</sup>

A könnyen kiszámítható átlagstatisztikákat a diszkrimináció mellett számos más tényező is magyarázhatja. Pontosabb becslést kapunk, ha munkavállalói adatokat felhasználva kiszűrjük a megfigyelhető emberitőke-jellemzők (általában iskolázottság és munkatapasztalat) eltéréseinek hatását.<sup>7</sup> Az ezek után is fennmaradó megmagyarázatlan bérkülönbség már jobban közelíti a diszkrimináció mértékét, de ez is csak felső becslésként értelmezhető, mivel létezhetnek további meg nem figyelt különbségek a csoportok termelékenységében, amiket nem tudunk kiszűrni.<sup>8</sup> Ehhez a módszerhez ráadásul részletes és reprezentatív munkavállalói adatokra van szükség, amelyek számos esetben nem állnak rendelkezésre.

5 A legújabb kutatások azt is hangsúlyozzák, hogy a munkaerő diverzitása növeli a termelékenységet, és a csapatmunka elterjedésével is növekszik az eltérő készségek szerepe.

6 Egyes foglalkozásokban lehet mérni az egyén termelékenységét, például a darabszámban mérhető termelés során. Az ezen alapuló néhány kutatás eredményei azonban nem vonatkoztathatók a gazdaság egészére.

7 Ehhez többváltozós regresszióval becsülünk egy egyéni szintű béregyenletet, amelyben a magyarázó változók a megfigyelhető munkavállalói tulajdonságok. Amennyiben a szegregáció hatását is figyelembe vesszük – tehát csak a bérdiskriminációra vagyunk kíváncsiak –, foglalkozás, cég, iparág, illetve területi jellemzők is bekerülnek magyarázó változóként. Az egyenletben a demográfiai csoportot jelölő (kétértékű) változó becsült együtthatója a megmagyarázatlan bérkülönbség mértéke. Lovász (2009) például a Foglalkoztatási Hivatal Bértarifa-felvétele alapján 15 százalékosra becsülte a nemek közötti bérkülönbséget. Dekompozíciós módszerekkel azt is meg lehet nézni, hogy a teljes bérkülönbség mekkora részét magyarázzák a megfigyelt tulajdonságok csoportszintű eltérései.

8 Ismert példa az azonos korú férfiak és nők gyakran nem megfigyelhető, de átlagosan (a szülési szabadságok miatt) eltérő valós munkatapasztalata, vagy a ledolgozott havi munkórák száma. Tényleges eltérést eredményezhetnek a termelékenységben a munkavégzés közben nyújtott erőfeszítés mértékében, a karrier fontosságának megítélésében vagy a versenyzés iránti attitűdben lévő különbségek is. A csoportok külön-bözhetnek a munkahelyi körülményekkel kapcsolatos preferenciáikban is, amelyek szintén bérkülönbséghez vezetnek.

A diszkriminációt más megközelítésben mérik a diszkriminációs tesztelések. Ezek során álláshirdetésekre megfelelően előkészített fiktív önéletrajzokkal jelentkeznek, és egyforma adottságú, de (nevük, koruk, fotójuk alapján) különböző demográfiai csoportokhoz tartozó munkavállalók sikerének esélyeit mérik. A tesztelés nem a bérkülönbségről, hanem már a munkakeresés során, a munkához jutás esélyének csoportok közötti eltéréseiről ad információt. Bár ezek az elemzések relatíve költségesek és emiatt kisebb mintákon tesztelik a diszkriminációt, lehetővé teszik a munkavállalók tulajdonságainak kísérletszerű kontrollját, és eredményeik általában szignifikáns diszkriminációt mutatnak ki.<sup>9</sup>

Egyes felmérések a népesség, illetve a munkaadók diszkriminációval kapcsolatos érzékelését, tapasztalatait vizsgálják. Ezek sem adnak pontos mércét a diszkrimináció mértékéről, mivel az eredményeket befolyásolja a diszkrimináció elterjedtsége és a társadalmi érzékenység is. Az áldozattá válás esélyeit (saját diszkriminációs tapasztalat) vizsgáló felmérésekkel az is gond, hogy a válaszadók elrejtik/eltúlozhatják élményeiket, ami révén alul/felülbecsüljük a diszkrimináció mértékét. Ennek ellenére hozzájárulnak a különböző módszerek révén alkotott összképhez, és fontos információt nyújtanak az időbeli változásokról.<sup>10</sup>

Végül, a népesség, illetve a munkáltatók előítéleteinek vizsgálata – az ízlés alapú diszkriminációs modell szerint – a jelenséget kiváltó okok révén méri az elterjedtségét.

## A DISZKRIMINÁCIÓ MÉRTÉKE ÉS ALAKULÁSA A RENDSZERVÁLTÁS ÓTA

Az eddigi kutatások és adatfelvételek szerint a magyar munkapiacian elsősorban a romák, a nők, az idősebb, illetve a megváltozott munkaképességű munkavállalók esetében gyakori a diszkrimináció. Ezekbe a csoportokba tartozik a munkaképes korú népesség közel kétharmada.

1. ROMÁK. A roma népesség foglalkoztatottsága már a rendszerváltás előtti években csökkenni kezdett, és az elmúlt húsz évben tovább romlott.<sup>11</sup> Míg 1985 előtt nem volt jelentős különbség a roma és nem roma férfiak foglalkoztatottságában, 1994-re körülbelül 40 százalékra nőtt a különbség.<sup>12</sup> Ezt részben a romák alacsony iskolázottsága és a képzetlen munkaerő iránti kereslet csökkenése okozta, de több jel mutat arra, hogy a munkáltatói előítéletek szerepe sem elhanyagolható. A diszkrimináció mértékének becsléséhez a teljes foglalkoztatottsági különbséget Kertesi–Kézdi (2011a) szétbontják az iskolázottságban, a régiók között, a háztartások méretében és a gyermekek számában megfigyelhető különbségek által megmagyarázott, valamint a diszkriminációt jobban közelítő megmagyarázatlan részre. Az eredmények alapján a teljes különbség körülbelül egyharmadát-felét magyarázzák a megfigyelhető tulajdonságok. A férfiak esetében az iskolázottság eltérése a legfontosabb ok, míg a nők esetében a gyermekek száma is jelentősen hat a különbségre.

Az alacsony iskolázottság is részben a diszkrimináció következménye.<sup>13</sup> Egyfelől az alacsonyabb várható béreknek is lehet ilyen – a továbbtanulási motivációt csökkentő – hatása, másfelől, a romákkal szembeni diszkrimináció jól dokumentáltan hozzájárult az iskolai szegregációhoz, ami a legtöbb esetben a roma gyermekek gyengébb minőségű oktatásához vezet.<sup>14</sup>

9 A Tárki kutatássorozata (Otlakán és szerzőtársai 2006, Tárki 2006) előtt Magyarországon ezt a módszert csak a diszkrimináció egyedi eseteinek bizonyítására használták az igazságszolgáltatás területén – főként a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) és az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH). A NEKI évente körülbelül 10–15 bejelentést tekint tesztlésre méltónak, és az ilyen esetek 70–80 százalékában a tesztelés igazolja is a bejelentő gyanúját (Simonovits 2009).

10 Lásd például a European Union Minority and Discrimination Survey (EU-MIDIS, 2009a és 2009b) nemzetközi felmérését, a KSH 2008., illetve a Tárki 2009. évi adatfelvételét (Sik–Simonovits 2009), a munkáltatókra vonatkozóan az EBH-kutatását (Simonovits–Koltai 2011a).

11 A romák munkapiaci helyzetének alakulását Kertesi–Kézdi (2011a) vizsgálja 1993-ban, 1994-ben, 2003-ban, 2007-ben készült reprezentatív adatfelvételek alapján.

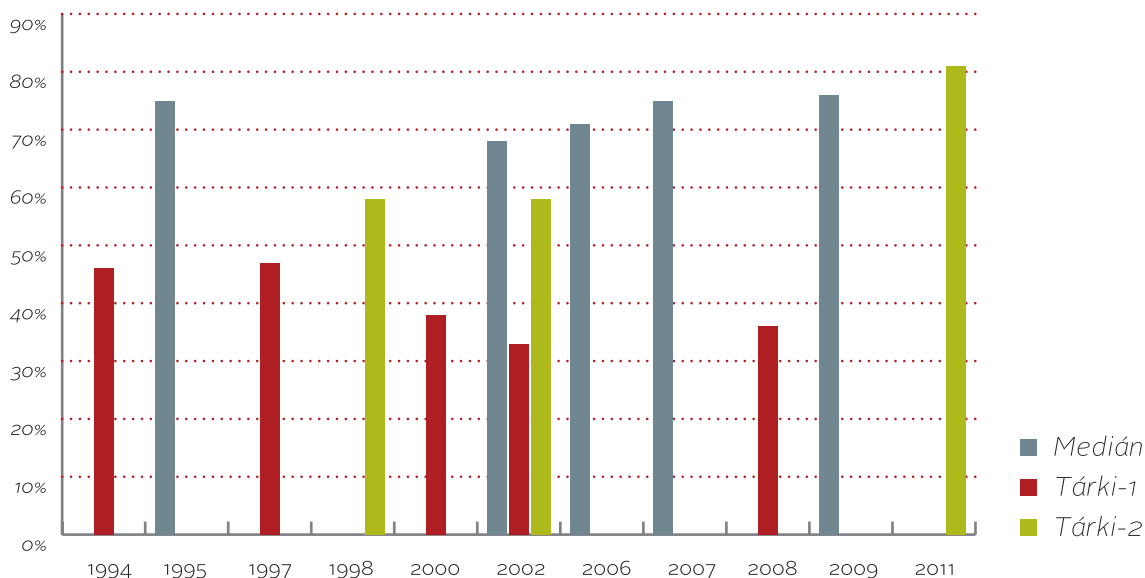
12 Az Educatio Kht. 2007. évi Magyar Életpálya Felmérése alapján a mintában szereplő munkaképes korú roma férfiak 35, a nem roma férfiak 82 százaléka foglalkoztatott, míg a nőknél az arányok 24 és 71 százalék (Kertesi–Kézdi 2011a).

13 Kertesi–Kézdi (2011b) kimutatta, hogy a roma–nem roma iskolai teszteredményekben meglévő szignifikáns különbség majdnem eltűnik, ha figyelembe vesszük a tanulók anyagi és családi hátterét leíró változókat.

14 Kertesi–Kézdi (2009) szerint az iskolák közötti szegregáció jelentős, és etnikum alapján nagyobb, mint a hátrányos helyzetűek esetében. A lakóhely szerinti szegregációról lásd Havas–Zolnay (2010). A felzárkóztatásba történő befektetés hosszú távú nyereségéről is készült becslés: Kertesi–Kézdi (2006) alapján a jövőbeni költségvetési nyereség 4 éves korra diszkontált jelenértéke 19 millió forint, a legóvatosabb becslés szerint is legalább 7–9 millió forint. A becslés alapja az, hogy magasabban képzett emberek nagyobb összeggel járulnak hozzá a költségvetéshez, és/vagy kevesebb költségvetési juttatásban részesülnek.



1. ábra: A romákkal kapcsolatos lakossági vélemények, 1994–2011 (százalék)



Medián: százfokú skálán megadott vélemények átlaga, ahol 100 = egyáltalán nem rokonszenves, 1 = nagyon rokonszenves;

Tárki-1.: A Csak helyeselni lehet, hogy még vannak olyan szórakozóhelyek, ahová a cigányokat nem engedik be állítással egyetértők aránya a felnőtt népességben (százalék);

Tárki-2.: Az Elfogadná-e szomszédnak/gyermeké házastársának? kérdésre negatív választ adók aránya.

Forrás: Medián (2009), Tárki-1.: Enyedi és szerzőtársai (2004),

Tárki-2.: Csepeli és szerzőtársai (1998), Enyedi és szerzőtársai (2004), Sik-Simonovits (2012).

A romák esetében nehéz a bérkülönbség pontos becslése, mivel az etnikai hovatartozás a legtöbb adatfelvételen nem szerepel. Kertesi-Kézdi (2011a) becslése szerint a romák bére átlagosan körülbelül harmadával marad el a nem romákétól, de jelentős a szelekciós torzítás szerepe, mivel a mintában az átlagosnál jobban képzett roma munkavállalók szerepelnek. A roma–nem roma bérkülönbségekről nincs a nemek közöttihez hasonlítható becslés, de már ez a feltehetően lefelé torzított becslés is majdnem kétszerese a férfi–női bérek közötti különbségeknek. A bérkülönbség a férfiak esetében időben nem változott: 1993-ban és 2007-ben is körülbelül 30 százalék, míg a nők esetében az időszak alatt 30 százalékról 40 százalékra növekedett. A megfigyelhető tulajdonságok a különbség kétharmadát magyarázzák 1993-ban, 2007-ben még nagyobb részt, ami a diszkrimináció csökkenésére utal.

A percepciót és az attitűdöket mérő adatfelvételek egyaránt a diszkrimináció nagyarányú elterjedtségére utalnak,<sup>15</sup> amit a munkaerő-felvétel első fázisaiban megjelenő diszkriminációt teszteléssel mérő 2006. évi kutatás is megerősít.<sup>16</sup> Az attitűdfelmérések szerint a romákkal szembeni előítéletek az 1990-es években csökkentek, az utóbbi néhány évben azonban ismét megerősödtek (Enyedi és szerzőtársai 2004, Medián 2009). Az 1. ábra a népesség előítéleteinek időbeli változását szemlélteti 1994 óta.<sup>17</sup>

2. Nők. Ellentétben a fejlett országokra jellemző tendenciával, Magyarországon a nők munkapiaci aktivitása csökkent a rendszerváltás után. A kisgyermekes nők munkapiaci aktivitása különösen alacsony a családon belüli tradicionális szereposztás, az otthonmaradást ösztönző támogatási rendszer és

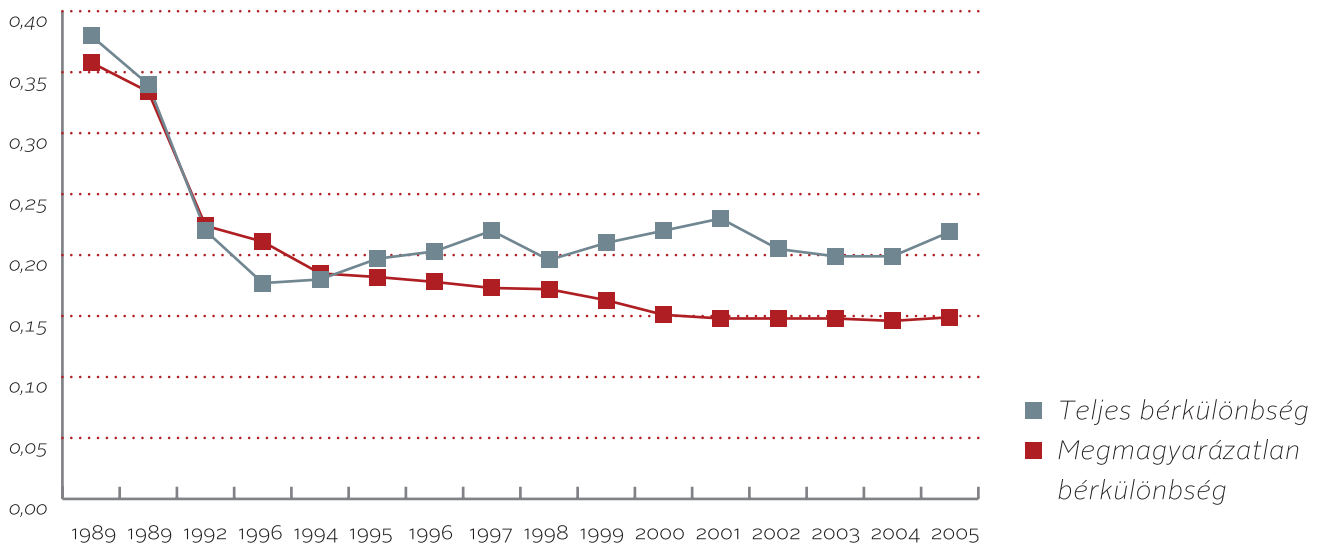
15 Az EBH reprezentatív felmérése alapján a népesség négyötöde elterjedtnek tekinti a roma származás miatti diszkriminációt, és minden második ember szerint növekedett a mértéke az utóbbi öt évben. A népesség közel egyötöde jelezte, hogy az elmúlt 12 hónapban tanúja volt a romák elleni diszkriminációnak (Neményi és szerzőtársai 2011). A 2009-es EU-MIDIS felmérés eredményei alapján Magyarországon a teljes népesség 65 százaléka szerint a munkaerő-felvételnél hátrányt jelent a sötétebb bőrszín (az EU-átlag: 42 százalék). Az álláskeresés során a magyar romák egyharmada érezte úgy, hogy diszkrimináltak, amely (a cseh romákkal együtt) a vizsgált országok legmagasabb értéke. A Tárki 2009. évi kutatása alapján a keresésnél vagy elbocsátásnál a romák 14 százaléka érzékelt diszkriminációt az előző 12 hónapban (Sik-Simonovits 2009).

16 A telefonos tesztelésnél a pozitív visszajelzések aránya körülbelül 12 százalékkal volt magasabb a (nevük alapján) nem roma származásúak körében. A roma férfiak 18 százalékának nyíltan megmondták a munkáltatók, hogy az elutasításuk oka a roma származás. Az önéletrajzos tesztelésnél a fényképes jelentkezések esetében a roma külső a nem roma külsőhöz képest körülbelül 8 százalékkal csökkentette a visszajelzés esélyét (Simonovits 2009).

17 Ebben a gazdasági válság mellett a médiának is lehet szerepe, amely a tényleges konfliktusok negatív hatásait gyakran felnagyítja a nézettség növelésének érdekében, és kevésbé tudatosan igyekszik kiegyensúlyozott képet adni a romák életéről (SZMM 2007).

a gyermekellátási rendszer szükségességei miatt (erről lásd a **6. rész 3. fejezetét**). Alacsony a nők aránya a vezető pozíciókban, a vállalkozók között és a kormányzatban is. Ugyanakkor, az átlagos női–férfi bérkülönbség és a (megfigyelhető emberitőke-változók által) nem megmagyarázott bérkülönbség egyaránt csökkent az elmúlt húsz évben (2. ábra)

2. ábra: A női–férfi bérkülönbség alakulása Magyarországon



A teljes bérkülönbség a nők és férfiak átlagos bérkülönbsége (az átlagbérek logaritmusának különbsége). A megmagyarázatlan bérkülönbség a nemet jelző kétértékű változó becsült együtthatója az iskolázottságot (5 szint) és potenciális munkatapasztalatot (kor és iskolában töltött évek alapján) tartalmazó béregyenletben. A függő változó a havi nettó reálbér logaritmus.

Forrás: saját számítás a Foglalkoztatási Hivatal Bértarifa-felvételének súlyozott reprezentatív mintája alapján.

A diszkrimináció felső becsléseként értelmezhető megmagyarázatlan bérkülönbség körülbelül 35 százalékról kevesebb mint a felére, 16 százalékra csökkent a rendszerváltás óta. A csökkenés részben a dolgozó nők javuló képzettségének, valamint a tipikusan női foglalkozások relatív felértékelődésének tudható be, de részben annak is, hogy a foglalkoztatás csökkenése az alacsony képzettségű nőket különösen nagy arányban érintette (Galasi 2000, Frey 1998). A bérkülönbség változásának jelentős része megmagyarázatlan, ami a diszkrimináció jelenlétére, és a piaci verseny növekedésével párhuzamos csökkenésére is utal (Campos–Jolliffe 2005, Lovász 2009). A fennmaradó bérkülönbség a legmagasabbban képzeteknél és a bérelosztás felső részein a legnagyobb (Koncz 2008), ami a szakirodalomban gyakran emlegetett üvegplafon jelenségre utal.

A nők elleni diszkrimináció részben statisztikai alapú, mivel a munkáltatók számára ténylegesen pluszkiöltséget jelent a gyermekellátási távollét, ami a nők átlagos termelékenységét csökkenti.<sup>18</sup> Ugyanakkor ezt nehéz szétválasztani az előítéletektől, és az empirikus eredmények arra utalnak, hogy mind a kétféle diszkrimináció jelen van a munkapiacra. A nőkkel szembeni előítéletek mértéke a lakossági és munkáltatói felmérések alapján jóval alacsonyabb, mint a romák esetében. A Bértarifa-felvételen végzett kutatás eredménye

18 Magyarországon a munkaképes korú férfiak 0,1 százaléka, míg a nők 10 százaléka van gyeden, gyesen vagy gyeten. A **6. rész 3. fejezete** részletesen tárgyalja a kisgyermekes nők helyzetét, és a helyzetük javítását célzó lépéseket.

viszont alátámasztja, hogy a nők elleni előítélet alapú diszkrimináció is jelen van a munkapiacra.<sup>19</sup> Végül fontos megemlíteni, hogy Magyarországon továbbra is jelentős a nemek szerinti foglalkozási szegregáció (Sik és szerzőtársai 2011, Koncz 2011). A nők gyakran az alacsonyabb béreket fizető foglalkozásokba tömörülnek, horizontális (tipikus női munkák) és vertikális (kevesebb vezető) értelemben is. A felmérések és az álláshirdetések monitorozása alapján egyértelműen kimutathatók a társadalomban és munkáltatók körében is a foglalkozásokkal kapcsolatos sztereotípiák (Simonovits–Koltai 2011a).<sup>20</sup> Egy csaknem 2000 álláshirdetés monitorozását tartalmazó, 2009-ben végzett felmérés szerint a diszkriminatív tartalommal megjelent álláshirdetések 63 százaléka tartalmazott nemi megkötést (uo.). Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) munkáltatói felmérése arra is rámutat, hogy az úgynevezett tiltott kérdések (gyermek száma, gyermekvállalási tervek, segítség a gyermekfelügyeletben) az állásinterjúk harmadában-felében elhangzanak (Neményi és szerzőtársai 2011).

3. IDŐSEK. Az idősebb (55–64 éves) munkavállalók foglalkoztatása a rendszerváltás első éveiben drasztikusan csökkent, majd az 1990-es évek végétől lassan növekedett (lásd az [Adattár 1.1. táblázatát](#)). Ezek a tendenciák keresleti és kínálati okokkal is magyarázhatók. A kínálati oldalon főként a nyugdíjazási szabályok változása, a keresleti oldalon az idősebb munkavállalók alacsony képzettsége, termelékenysége és a velük szembeni diszkrimináció alakította a foglalkoztatást.

A kínálati oldal jelentőségére utal, hogy az idősebbek aktivitása az öregségi nyugdíjkorhatár fokozatos emelésével párhuzamosan, 1998 után kezdett emelkedni (Kátay 2009). A kereslet csökkenésére utal a tartós munkanélküliek nagy aránya. Az idősek esetében nehezebb a munkapiacra való visszatérés: a munkanélküli-ellátásba kerülőkre vonatkozó kutatások szerint a munkába állási esély az életkorral erősen csökken (Galasi–Nagy 2002).

A rendszerváltást követő években drasztikusan csökkentek az idősebb munkavállalók munkapiaci esélyei. A modern technológia és vállalatirányítás gyors elterjedése leértékelte az idősebb munkavállalók rendszerváltás előtt megszerzett tudását az új helyzetnek inkább megfelelő tudással rendelkezőkhöz képest. A relatív termelékenység egyszeri, hirtelen romlásának hatása becslések alapján tíz év alatt halványult el, ahogyan az idősebbek újabb kohorszai már a piacnak megfelelőbb iskolázottságot és munkatapasztalatot szereztek (Lovász–Rigó 2010).

Az idősebbek munkapiaci helyzetének romlása a bérekben is megmutatkozott. Kertesi–Köllő (2002) becslése szerint a húszéves munkaerő-piaci tapasztalat bérhozama 1989 és 1992 között négy, 1989 és 1999 között összességében hét százalékponttal csökkent. Az idősek növekvő bérhátránya részben a rendszerváltás előtt szerzett tudás elértéktelenedésének köszönhető: a képzett idősebb munkavállalók relatív termelékenysége a fiatalabbakhoz képest jelentősen csökkent, 1999-re már nem különbözött szignifikánsan a képzetlenekétől (Kertesi–Köllő 2002, Lovász–Rigó 2010).<sup>21</sup>

A foglalkoztatottságban és a bérekben mutatkozó hátrányt azonban az idősebbek esetében nem tekinthetjük a diszkrimináció mércéjének, mivel az életkor összefügg a termelékenységgel, és a tapasztalatok, a szaktudás és a fizikai teljesítmény is az életkorral együtt változik. A rendszerváltás sokja

19 Lovász (2009) megmutatta, hogy Magyarországon a verseny növekedése a nem megmagyarázott női–férfi bérkülönbség csökkenésének körülbelül 15 százalékát magyarázza, ami közvetetten az előítélet-alapú diszkrimináció jelenlétére is utal. A diszkrimináció csökkentését célzó szakpolitikának ezért fontos segítő-társa a versenybarát gazdaságpolitika (OECD 2008).

20 Az EU-MIDIS felmérés alapján a népesség 29 százaléka szerint éri hátrányt az álláskereső nőket, amit a KSH és Tárki felmérései is alátámasztanak (Simonovits–Koltai 2011a). Az EBH felmérése szerint a nőkkal szembeni diszkrimináció a negyedik leggyakoribb; a megkérdezettek 45 százaléka volt azon a véleményen, hogy elterjedt a nőekkel szembeni diszkrimináció (Neményi és szerzőtársai 2011). A Tárki 2006. évi tesztesetű kutatása a nők esetében látványosan ellentmondásos eredményt hozott: a visszajelzés elmaradása – tehát az elutasítás legelemibb formája – nagyobb volt a férfiak esetében, ez azonban szintén a foglalkozások nemi szegregációjára utal (Simonovits 2009).

21 Kertesi–Köllő (2002) az 1992 és 1999 közötti időszakra, háromféle (szakképzetlen, fiatal–képzett és idős–képzett) munkaerőt megkülönböztető modellel végzett becsléseket a bér- és termelékenységbeli különbségekről. Lovász–Rigó (2012) a 1986 és 2008 közötti évekre hasonló módszerrel becsülte termelékenységbeli különbségeket, a szakképzetlen csoportot is kor szerint kettéosztva.

azonban az érintett munkavállalói kohorsz esetében ettől függetlenül rontotta a munkapiaci esélyeket, és vezethetett további, előítéleten alapuló diszkriminációhoz. Erre utal Daxkobler (2005) kutatása, amely magyar emberierő-forrás-menedzserek és cégvezetők megkérdezésével az álláspályázatok értékelésében vizsgálta a idősebb munkaezőre vonatkozó sztereotípiákat. Eredményei szerint az idősek megítélése nem feltétlenül negatív, de több negatív tulajdonságot feltételeznek az idősekről azok a vezetők, akik a pályázónál lényegesen fiatalabbak.

A lakossági adatfelvételek szerint jelentős az idősekkel szembeni munkapiaci diszkrimináció. A European Union Minority and Discrimination Survey (EU-MIDIS) alapján a népesség 67 százaléka szerint jelent hátrányt az idősebb kor, a kor szerinti diszkriminációt a magyarok minden EU-ország lakosainál erősebbnek érzékelik (Sik–Simonovits 2008). A KSH 2008. évi Munkaező-felmérésének kiegészítő vizsgálata során a megkérdezettek 16 százaléka tapasztalt diszkriminációt az álláskeresés és elbocsátás során, leginkább a koruk alapján (Sik–Simonovits 2009). Az EBH legújabb felmérése alapján az életkor második leggyakoribb, diszkriminációhoz vezető tényező: a népesség több mint egytizede tanúja volt az életkorhoz köthető diszkriminációs eseménynek. A lakosság több mint fele szerint nagyon vagy eléggé elterjedt az életkor szerinti hátrányos megkülönböztetés (Neményi és szerzőtársai 2011).

## MEGVÁLTOZOTT MUNKAKÉPESSÉGŰEK

A megváltozott munkaképességű népesség elleni diszkrimináció időbeli alakulásáról még kevesebbet tudunk; munkaező-piaci aktivitásukról is kevés időben összevethető adat áll rendelkezésre. A fogyatékkal élők szűkebb körének aktivitásáról a népszámlálások, a munkaezőzést korlátozó tartós fogyatékkal vagy betegséggel élők munkapiaci helyzetéről a KSH Munkaező-felmérésének 2002., 2008. és 2011. évi kiegészítő felvételei gyűjtöttek adatokat. Utóbbiak szerint a megváltozott munkaképességű népesség aktivitása növekvő tendenciát mutat, de még 2011-ben is alig fele a teljes népességének. A fogyatékkal élő foglalkoztatottak aránya minden szektorban nagyon alacsony, a civil és a közsférában azonban még az átlagosnál is kisebb (1 százalék körüli, míg a versenyszférában 2 százalékra tehető, Simonovits–Koltai 2011b). A bérkülönbségekről nincs információnk.

Az idősebb munkavállalókhöz hasonlóan az alacsony munkapiaci részvételt keresleti és kínálati okok is magyarázzák. A kínálati oldalon a rokkantsági nyugdíjak és járadékok viszonylag könnyű elérhetősége, a keresleti oldalon az alacsony iskolázottság<sup>22</sup> és a diszkrimináció.

Az utóbbi néhány évben készült lakossági adatfelvételek szerint jelentős mértékű a diszkrimináció. Az EBH felmérése alapján a származás és életkor után a harmadik leggyakrabban észlelt diszkriminációs ok az emberek fogyatékosága. Fogyatékosággal kapcsolatos hátrányos megkülönböztetést a teljes népesség 7,9 százaléka tapasztalt meg a kérdezést megelőző évben. A lakosság fele véli, hogy a fogyatékoság miatti diszkrimináció gyakori (Neményi és szerzőtársai 2011). Az EU-MIDIS felmérése szerint a teljes népesség körében azonos képzettségű és tapasztalatú álláskereső közül 50 százalék gondolja

<sup>22</sup> Az alacsony iskolázottság maga is lehet diszkrimináció következménye: az alacsony várható bér demotiváló hatása mellett a közoktatás diszkriminatív gyakorlatai is ehhez vezethetnek. A sajátos nevelési igényű gyerekeket jellemzően szegregáltan, külön intézményben tanítják, ami gyakran gyengébb minőségű oktatást jelent. Különösen az iskolázatlan szülők esetében gyakori, hogy a gyermekek nem kapnak megfelelő fejlesztést (Havas 2008).

úgy, hogy hátrányt jelent a fogyatékoság, míg az EU-átlag 41 százalék (Sik-Simonovits 2009). A Tárki kutatása szerint az akadályozottak jellemzően a legnagyobb arányban (20 százalék) a munkaerőpiacon szembesültek valamilyen formában az akadályozottságuk miatti diszkriminációval (Bernát-Hajdu 2011). A munkaerő-felvétel önéletrajzos tesztelése során a visszajelzés elmaradása nagyobb volt a fogyatékosággal élők körében. A fogyatékosággal élő férfiak kaptak visszajelzést a legalacsonyabb arányban: náluk az esély 19 százalék, míg a többi csoportnál a visszajelzés aránya 20–29 százalék között volt (Simonovits 2009).

## SZAKPOLITIKAI INTÉZKEDÉSEK ÉS HATÁSAIK

A munkapiaci diszkrimináció megnyilvánulásának különböző csoportok esetében eltérő okai vannak, ami célzott szakpolitikai lépéseket igényel. Ugyanakkor számos intézkedés hatása általános, és az összes veszélyeztetett csoport védelmét szolgálja, és minden típusú diszkriminációval szemben kulcsfontosságú. A legfontosabbak ezek közül a jogszabályok, amelyek az egyenlő bánásmódhoz való jogot garantálják, és az ellenőrző szervezetek, amelyek a megvalósulását segítik elő.

Magyarországon az alapvető jogi keretek kiépítése korán végbement, viszont az aktív beavatkozó jogi gyakorlat intézményei lassabban fejlődtek. A diszkrimináció tilalmát elsősorban az alkotmány tartalmazza. 2004 óta van érvényben az EU irányelveit tükröző, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára és az esélyegyenlőségre vonatkozó részletes szabályokat tartalmazó egyenlő bánásmódról szóló törvény.<sup>23</sup> Ez a jogszabály fejt ki, hogy pontosan mit is takar a diszkrimináció fogalma, kikre vonatkozik az egyenlő bánásmód követelménye, és annak megszegése esetén milyen jogi eljárások vehetők igénybe. A törvény a foglalkoztatás területét külön is nevesíti, idevonatkozóan több speciális szabályt is tartalmaz.<sup>24</sup> Betartásának felügyeletére létrehozták az Egyenlő Bánásmód Hatóságot.<sup>25</sup>

A gyakorlati érvényesítés terén a jogi eszközök használata a törvény hatályba lépése óta korlátokba ütközik, túlzott óvatosság jellemzi a normák tartalmát és a jogalkalmazói gyakorlatot (Lehoczkyné 2009). A jogérvényesítés akadályai, valamint az elérhető jóvátétel alacsony mértéke nem ösztönzi a sértetteket arra, hogy jogi lépéseket tegyenek a diszkrimináció ellen, és nem tántorítja el a jogsértőket, ezért még ma is gyenge a diszkriminációellenes törvények érvényesítése (Majtényi 2009, Lehoczkyné 2009). A European Roma Research Council összehasonlító elemzése alapján azonban a közép-európai országok hatóságainak nincs elegendő forrásuk a munkavállalók és munkáltatók szemléletformálására és informálására (ERRC 2007). Az Egyenlő Bánásmód Hatóság ismertsége egy országosan reprezentatív minta adatai alapján a magyar társadalomban csupán 30 százalékos (Neményi és szerzőtársai 2011). A szakértők megítélése szerint a szakmai tapasztalatok növekedése és az osztársadalmi értékrend tisztulása idővel a hatékony jogi keretek és jogi eszközök megteremtéséhez vezethet (Lehoczkyné 2009).

A foglalkoztatáspolitikai területén a hátrányos helyzetű csoportokat segítő eszközök a rendszerváltás elején inkább a munkanélküliség elleni védelem, mint az integráció célját szolgálták. A munkába állást segítő úgynevezett aktív

23 2003. évi CXXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (Ebkvtv.).

24 Az EBH a diszkrimináció megállapítása után a hátrányos megkülönböztetést megvalósító félre bírságot szabhat ki, 50 ezer forinttól 6 millió forintig terjedő összegben. Elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását, és elrendelheti a jogsértést megállapító jogerős határozat nyilvános közzétételét. 2009 novemberétől közzé kell tenni azoknak a munkáltatóknak a listáját, amelyek két éven belül legalább kétszer bizonyítottan hátrányos megkülönböztetést alkalmaztak, ami számos állami és európai uniós pályázatban kizárást eredményez (Udvari 2009). Fontos kiemelni, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indult eljárásokban mások a bizonyítás szabályai: szemben a polgári eljárásokban alkalmazott elvvel az Ebktv. úgy rendelkezik, hogy a bizonyítási kötelezettség megoszlik az eljárásban részt vevő felek között (uo.).

25 Az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) és annak regionális felügyelőségei szintén rendelkeznek felügyelői hatáskörrel az egyenlő bánásmódra vonatkozóan. Az ismeretterjesztés és jogérvényesítés terén a nonprofit szervezetek is jelentős szereplők.

eszközök felé csak az 1990-es évek végétől fordult a szakpolitika, amikor a foglalkoztatás növekedésnek indult. További motivációt adott a felkészülés az uniós csatlakozásra, illetve az, hogy az utóbbi tíz évben az uniós irányelvekben is egyre nagyobb hangsúlyt kap a kirekesztés elleni küzdelem és ezen belül a hátrányos helyzetű csoportok munkapiaci integrációja.

Az első lépések egyike 1998-ban a nyugdíjkorhatár emelése, illetve a rehabilitációs hozzájárulás bevezetése, amely pénzbüntetéssel igyekezett a munkáltatókat megváltozott munkakapességű emberek foglalkoztatására ösztönözni.<sup>26</sup> Ide sorolható az esélyegyenlőség javítását célzó, 2003-ban megkezdett közoktatási reform,<sup>27</sup> a munkaügyi kirendeltségek által kínált képzések és bértámogatások hozzáféréseinek kiterjesztése a hátrányos helyzetű inaktív csoportokra 2005-től, illetve a 2007-től bevezetett Start-program is, amely lényegében alanyi jogon ad bértámogatást a szülés után munkába álló anyáknak,<sup>28</sup> illetve a képzetlen vagy idős tartós munkanélkülieknek.<sup>29</sup> A komplex rehabilitációs szolgáltatások fejlesztése terén az utóbbi két év hozott jelentős előrelépést, amikor is a 2008-ban bevezetett új rehabilitációs járadék igénylőit már uniós forrásokból finanszírozott mentorok és szolgáltatások segítik a munkapiacra való visszatérésben (Scharle 2011). A roma népesség esetében már az 1990-es évek közepén indultak integrációt segítő programok, ezek azonban jellemzően kisléptékűek voltak, és nem hoztak jelentős eredményeket (Fleck-Messing 2009, Simonovits–Koltai 2011b).

Az esélyegyenlőséget javító programokról – az oktatási integráció kivételével – nem készültek részletes, a hatékonyságuk megítélésére alkalmas hatásvizsgálatok.

## CÉLKITŰZÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

A munkapiaci diszkrimináció csökkentésének nyugat-európai és amerikai példái alapján a sikeres szakpolitika szerteágazó és összehangolt lépésekből áll: a diszkriminációellenes jogszabályok és ezek erőteljes érvényesítése, az esélyegyenlőség megteremtését célzó lépések, az állam kinyilvánított elkötelezettsége és aktív szerepvállalása, és szigorú felügyelő hatóságok (ERRC 2007, OECD 2008).

A diszkrimináció és egyenlőtlenségek csökkentésének elsődleges feltétele a munkába állás előtti esélyek kiegyenlítése.<sup>30</sup> A vélt vagy tényleges termelékenységi hátrány kompenzálásában fontos szerepe lehet a munkaügyi hálózat szolgáltatásainak, az aktív eszközöknek, ennek pedig előfeltétele, hogy a kirendeltségek személyre szabottabb segítséget tudjanak nyújtani a hátrányos helyzetű munkakeresőknek.

A munkáltatókat pozitív és negatív anyagi ösztönzőkkel és szemléletformálással is lehet motiválni. Utóbbira ad lehetőséget, ha az állam mint munkáltató pozitív példát mutat az esélyegyenlőség a munkahelyi integráció terén. Az OECD (2008) ajánlásai között első helyen szerepel a közvélemény formálása és az információterjesztés, a jogi esetekben a sértettek informálása, illetve a munkáltatók szakmai támogatása belső szabályaik megfelelő kidolgozásában. Az integrációs programokban a többségi attitűdök és a roma identitás formálódását támogató lépésekre is szükség van. Az ERRC (2007) jelentése hangsúlyozza, hogy a romák esetében különösen fontos, hogy a kormányzat kinyilvánítsa azt, hogy a diszkrimináció elfogadhatatlan.

<sup>26</sup> A hozzájárulást 20 fő felett foglalkoztató cégeknek kell fizetniük, amennyiben a megváltozott munkaképességű alkalmazottak létszáma nem éri el a létszám 5 százalékát. Ennek összege 2004-ben a háromszorosára, 2010 januárjában ötszörösére emelkedett, ami már megközelelti egy minimálbéren foglalkoztatott éves bérköltségét.

<sup>27</sup> Az EU-forrásból finanszírozott oktatásfejlesztési integrációs programok 2009 végére 1600 iskolát értek el, az iskolák negyede folytat integráló gyakorlatot (Reszkető és szerzőtársai, 2010). Az Integrációs Pedagógiai Rendszer a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek esélykülönbségének kiegyenlítését célozza. A programokat követő, rendkívül alapos hatásvizsgálat szerint a módszertani fejlesztések eredményeként a hátrányos helyzetű tanulók és ezen belül a roma tanulók lemaradása úgy csökkent, hogy közben a nem roma tanulók eredményei sem romlottak (Kézdi–Surányi, 2008).

<sup>28</sup> A kisgyermekes anyák munkába állását segítő más eszközökről lásd a [6. rész 3. fejezetét](#).

<sup>29</sup> A program igénybevételéről készült tanulmány alapján a kisgyermekes anyákra vonatkozó Start-plusz programokban kevesebben, a cégek 5–8 százaléka, míg az idős vagy képzetlen tartós munkanélküliek foglalkoztatását elősegítő Start-plusz programokban az intézmények 4–13 százaléka vett részt (Simonovits–Koltai 2011b).

<sup>30</sup> Az e téren szükséges lépésekről lásd (Havas 2008).

## HIVATKOZÁSOK

- BECKER, G. S. (1971): *The Economics of discrimination*. 2. kiadás, The University of Chicago Press, Chicago–London.
- BERNÁT ANIKÓ–HAJDU GÁBOR (2011): *Az akadályozottsággal élők helyzete Magyarországon*. Társadalmi riport, TÁMOP 5.4.1-08/1-2009-002 számú kiemelt projekt.
- CAMPOS, N.–JOLLIFFE, D. (2005): *Does market liberalization reduce gender discrimination? Econometric Evidence from Hungary, 1986–1998*. *Labour Economics*, Vol. 12. No. 1. 1–22. o.
- CSEPELI GYÖRGY–FÁBIÁN ZOLTÁN–SIK ENDRE (1998): **Xenofóbia és a cigányságról alkotott vélemények**. Megjelent: *Kolosi Tamás Tóth István György, Vukovich György (szerk.): Társadalmi riport 1998*, Budapest: Társadalmi Riport, 458–489. o.
- DAXKOBLENER MÁRTA (2005): *Az idősödő munkaerőről alkotott sztereotípiák, a magyar munkaerőpiacon*. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 60. évf. 1–2. sz. 91–109. o.
- ENYEDI ZSOLT–FÁBIÁN ZOLTÁN–SIK ENDRE (2004): **Nőtték-e az előítéletek Magyarországon?** Megjelent: *Kolosi Tamás–Tóth István György–Vukovich György (szerk.): Társadalmi riport 2004*. Társadalmi Riport, Budapest, 375–399. o.
- ERŐS FERENC–FÁBIÁN ZOLTÁN (1999): *Az etnikai előítéletek kialakulásáról: tekintélyelvűség és szociális környezet*. *Educatio*, 8. évf. 2. sz. 233–247. o.
- ERRC (2007): **The Glass Box: Exclusion of Roma from Employment**. European Roma Rights Centre.
- EU-MIDIS (2009a): **EU-MIDIS at a glance Introduction to the FRA's EU-wide discrimination survey** European Union Agency for Fundamental Rights, European Union Minorities and Discrimination Survey.
- EU-MIDIS (2009b): **Data in Focus Report 01 – The Roma**. European Union Minorities and Discrimination Survey.
- ENYEDI ZSOLT–FÁBIÁN ZOLTÁN–SIK ENDRE (2004): **Nőtték-e az előítéletek Magyarországon?** Megjelent: *Kolosi Tamás, Tóth István György, Vukovich György (szerk.): Társadalmi riport 2004*, Társadalmi Riport, Budapest, 375–399. o.
- FAZEKAS KÁROLY–KÖLLŐ JÁNOS–VARGA JÚLIA (szerk.): **Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért**. Ecostat, Budapest.
- FLECK GÁBOR–MESSING VERA (2009): **A roma foglalkoztatáspolitikai változásai**. Megjelent: *Fazekas Károly–Lovász Anna–Telegdy Álmos (szerk.): Munkaerőpiaci tükrök. Középkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány*, Budapest, 81–96. o.
- FREY MÁRIA (1998): *A nők munkaerő-piaci helyzetének változása a rendszerváltás óta neltelt időszakban. Nők a munka világában. A nők munkavállalói jogai Magyarországon*. ILO, Közép- és Kelet-Európai Szakcsoport, 9–24. o.
- GALASI PÉTER (2000): **Női–férfi kereseti különbségek Magyarországon, 1986–1996**. Országos Munkaügyi Kutató és Módszertani Központ, Budapest.
- GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2002): **A munkanélküli-ellátás változásainak hatása a munkanélküliek segélyezésére és elhelyezkedésére**, *Közgazdasági Szemle*, L. évf. 7–8. sz. 608–634. o.
- HAVAS GÁBOR [2008]: *Esélyegyenlőség, deszegregáció*. Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János–Varga Júlia (szerk.): Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Ecostat, Budapest, 121–138. o.

HAVAS GÁBOR–ZOLNAY JÁNOS (2010): Az integrációs oktatáspolitikai hatásvizsgálata. Kutatási beszámoló. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatásokért Közalapítvány.

KÁTAY GÁBOR (szerk.) (2009): Az alacsony aktivitás és foglalkoztatottság okai és következményei Magyarországon, MNB Tanulmányok 79. sz.

KERTESI GÁBOR (2005): A társadalom peremén. Romák a munkaerőpiacon és az iskolában. Osiris Kiadó, Budapest.

KERTESI GÁBOR–KÉZDI GÁBOR (2006): **A hátrányos helyzetű és roma fiatalok eljuttatása az érettségihez. Egy különösen nagy hosszú távú költségvetési nyereséget biztosító befektetés.** Budapesti Munka-gazdaságtani Füzetek, 2006/6.

KERTESI GÁBOR–KÉZDI GÁBOR (2009): **Szegregáció az általános iskolákban. Számítások a 2006. évi országos kompetenciamérés adatain.** Megjelent: Fazekas Károly–Lovász Anna–Telegdy Álmos (szerk.): Munkaerőpiaci tükör. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 97–117. o.

KERTESI GÁBOR – KÉZDI GÁBOR (2010): **Iskolázatlan szülők gyermekei és roma fiatalok a középiskolában.** Beszámoló az Educatio Életpálya-felvételének 2006 és 2009 közötti hullámaiból. Budapesti Munka-gazdaságtani Füzetek, 2010/3.

KERTESI GÁBOR–KÉZDI GÁBOR (2011a): Roma employment in Hungary after the post-communist transition. *Economics of Transition*, Vol. 19. No. 3. 563–610. o.

KERTESI GÁBOR–KÉZDI GÁBOR (2011b): The Roma/non-Roma test score gap in Hungary. *American Economic Review*, Vol. 101. No. 3. 519–525. o.

KERTESI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS (2002): **Labour demand with heterogeneous labour inputs after the transition in Hungary, 1992–1999 – and the Potential consequences of the increase of minimum wage in 2001 and 2002.** Budapest Working Papers on the Labour Market. No. 2002/5.

KÉZDI GÁBOR–SURÁNYI ÉVA (2008): Egy sikeres iskolai integrációs program tapasztalatai. A hátrányos helyzetű tanulók oktatási integrációs programjának hatásvizsgálata. Educatio Közhasznú Társaság, Budapest.

KONCZ KATALIN (2008): Nemek szerinti bér- és keresetkülönbségek Magyarországon és az Európai Unióban. *Munkaügyi Szemle*, 52. évf. 4. sz. 61–75. o.

KONCZ KATALIN (2011): A munkaerőpiac nemek szerinti szegregációjának jellemzői, mechanizmusa és következményei. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf. 1. sz. 74–94. o.

KSH (2008): Társadalmi jellemzők és ellátórendszerek, 2007. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

LEHOCZKYNÉ KOLLONAY CSILLA (2009): **Az egyenlő bánásmód biztosításának jogi eszközei az Európai Unióhoz való csatlakozás nyomán.** Megjelent: Fazekas Károly–Lovász Anna–Telegdy Álmos (szerk.): Munkaerőpiaci tükör, Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 67–81. o.

LOVÁSZ ANNA (2009): **A verseny hatása a női-férfi bérkülönbségre Magyarországon 1986 és 2003 között.** Megjelent: Fazekas Károly–Lovász Anna–Telegdy Álmos (szerk.): Munkaerőpiaci tükör. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 149–158. o.



LOVÁSZ ANNA–RIGÓ MARIANN (2010): *The evolution of productivity-wage gaps following the transition in Hungary – Evidence from linked employer-employee data.*

LOVÁSZ ANNA–TELEGDY ÁLMOS (2009): *Munkapiaci diszkrimináció – típusok, mérési problémák, empirikus megoldások.* Megjelent: *Fazekas Károly–Lovász Anna–Telegdy Álmos* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök, Közelkép.* MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 45–66. o.

LUNDBERG, S. J.–STARTZ, R. (1983): *Private Discrimination and Social Intervention in Competitive Labor Markets.* *The American Economic Review*, Vol. 73. No. 3. 340–347. o.

MAJTÉNYI BALÁZS (szerk.) (2009): *Lejtős pálya. Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség.* Föld-rész Könyvek, L'Harmattan Kiadó, Budapest.

MEDIÁN (2009): *Fagypontról.* Medián, 2009. február 26.

NEMÉNYI MÁRIA–LAKI ILDIKÓ–SÁGVÁRI BENCE–TAKÁCS JUDIT–TARDOS KATALIN–TIBORI TÍMEA (2011): *Az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogtudatosság növekedésének mértéke – fókuszban a nők, a romák, a fogyatékos és az LGBT emberek.* Kutatási zárójelentés, Egyenlő Bánásmód Hatóság, Budapest.

OECD (2008): *the price of prejudice: Labour market discrimination on the grounds of gender and ethnicity.* OECD Employment Outlook 2008, ANNEXES 3.B to 3.C.

OKRI (2008): *Állásfoglalás a magyarországi bűnözési helyzetről, az elkövetők etnikai hovatartozásának nyilvántartásáról és a „cigánybűnözésről”,* Országos Kriminológiai Intézet.

OTLAKÁN KRISZTIÁN–SIK ENDRE–SIMONOVITS BORI–SZABÓ ENDRE (2006): *Munkahelyi diszkrimináció a kis- és középvállalkozások körében.* Kézirat, Társi, Budapest.

RESZKETŐ PETRA–SCHARLE ÁGOTA–VÁRADI BALÁZS (2010): *Az esélyegyenlőségi és integrációs kiemelt projekt külső értékelése,* Budapest Intézet.

SCHARLE ÁGOTA (2011): *Foglalkoztatási rehabilitációs jó gyakorlatok Magyarországon.* Kutatási jelentés, Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet.

SIK ENDRE (2011): *Nem nőtt a nyílt, s tovább csökkent a látens és a teljes idegenellenesség.* Társi, Budapest.

SIK ENDRE–CSABA DÁNIEL–HANN ANDRÁS (2011): *A férfiak és nők közötti jövedelemegyenlőtlenség és a nemi szegregáció a mai Magyarországon.* Kutatási jelentés. Egyenlő Bánásmód Hatóság.

SIK ENDRE–SIMONOVITS BORI (2009): *A diszkrimináció mérése kérdőíves és tesztmódszerekkel.* Megjelent: *Fazekas Károly–Lovász Anna–Telegdy Álmos* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök. Közelkép.* MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 118–132. o.

SIK ENDRE–SIMONOVITS BORI (2011): *Koruk miatt érzik legtöbb diszkriminálnak magukat a munkaerőpiacon.* Társi, Budapest.

SIK ENDRE–SIMONOVITS BORI (szerk.) (2012): *Abena, Sára, Chen és Ali esélyei Magyarországon.* Társi, Budapest.

SIMONOVITS BORI (2009): *A munkaerő-piaci diszkrimináció megjelenési formáinak feltárása álláshirdetések monitorozása, tesztelés és közérdekű igényérvényesítés útján, a fair álláshirdetés és munkaerő-felvétel gyakorlatának kialakítása.* Megjelent: *Középkorú férfiak esélytelenül? Egy diszkriminációkutatás*

különös tapasztalatai. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda és Mászág Alapítvány, 28–113. o.

SIMONOVITS BORI–KOLTAI JÚLIA (2011a): **A munkáltatók munkavállalói kiválasztási gyakorlata a diszkrimináció tükrében.** Kutatási jelentés, Egyenlő Bánásmód Hatóság.

SIMONOVITS BORI–KOLTAI JÚLIA (2011b): **A munkáltatók attitűdjeinek és a védett tulajdonságokkal rendelkező munkavállalók munkaerő-piaci foglalkoztatottságának és a megfelelő munkafeltételek biztosításának összefüggései.** Kutatási jelentés, Egyenlő Bánásmód Hatóság.

SZMM (2007): **Zöld könyv. A romák médiaábrázolása.** Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest.

TÁRKI (2006): **A munkahelyi diszkrimináció mérése, módszertani pilot kutatás.** Kutatási jelentés. Táarki, Budapest.

UDVARI MÁRTON (2009): **Hazai antidiszkriminációs jogi környezet (foglalkoztatási diszkrimináció),** Megjelent: Középkorú férfiak esélytelenül? Egy diszkriminációkutatás különös tapasztalatai. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda és Mászág Alapítvány, 6–26. o.

## 5. A KERESLET ÉS KÍNÁLAT ÖSSZEEGYEZTETÉSE

### 5.1. FÖLDRAJZI MOBILITÁS

HÁRS ÁGNES

A migráció egy adott földrajzi terület (régió vagy ország) határait átlépve lakhelyváltozással, költözéssel járó mobilitás. Az országon belüli nagyobb régiók közötti költözéseket szokás *belföldi migrációnak* vagy *mobilitásnak*, míg az országok közötti mobilitást *nemzetközi migrációnak* nevezni. Ebben a fejezetben e kettőről lesz szó, míg az ingázást a **6. rész 4. fejezete** tárgyalja. A régiók közötti és a nemzetközi migráció nagyon fontos pontokon, mindenekelőtt a migrációs politika szabályozásában, a mobilitás kiegyenlítő mechanizmusainak a megvalósulásában különbözik. Egy adott ország munkapiacát a nemzetközi migráció iránya, az *emigráció* és az *immigráció* jelensége és hatása eltérően befolyásolhatja, ezért a tárgyalás során fontos a megkülönböztetésük. A migráció tartós lakhelyváltoztatással (költözéssel) jár, ez különbözteti meg az *ingázástól*, ami ideiglenes, rövid idejű változtatást vagy a lakhely megváltoztatása nélkül távolabbra utazást jelent.

#### ELMÉLETI MAGYARÁZATOK, HATÁSMECHANIZMUSOK

A klasszikus közgazdasági elméletekben a költözésre vonatkozó migráció döntését az egyén mindenekelőtt az elérhető bér- és a munkavállalási lehetőség, illetve az ezekben mutatkozó különbség alapján hozza meg – a lakóhely, az ott-hon megszokott környezetével leírható számos tényező elvesztése legfeljebb nehezen mérhető, szubjektív költségként szerepel a modellekben. Harris–Todaro (1970) az iparosodással együtt járó urbanizációt magyarázó klasszikus modellje szerint a *városi és vidéki bérek várható különbsége* határozza meg a migrációs döntést. A modellben munkanélküliség mellett a migráns *egyén* oly módon hozhat racionális döntést a vidékről a városba költözésről, ha együttesen számol a várható városi magas bérrrel és a munkanélküliség esetén kieső jövedelemmel, és ezt a munkanélküliség valószínűségével súlyozza. A modell következtetése szerint a fejletlenebb régiók lakóinak egy része racionálisan úgy dönt, hogy a fejlettebb régiók valamelyikébe költözik, ami pedig csökkentheti az országon belül kialakult fejlettségbeli különbségeket.

A migráció azonban még elméletben sem szünteti meg minden területi eltérést. A költözésnek ugyanis tetemes költségei vannak: pénzbeli kiadások, információszerzés, lakásváltoztatás és költözés, a szülőföld elhagyása, kapcsolatok és a biztonság elvesztése, környezetváltozás. Azok indulnak el, akiknek a költözés adott bérkülönbség mellett megtérül, ezért az emberi-tőke-elmélet alapján nagyobb valószínűséggel a fiatalok, az iskolázottabbak

telepednek máshová, a szegény területeken élő nagyon szegények kimaradnak a migrációból.

A migráció beindulásához és a migrációs kapcsolati hálók megerősödéséhez idő kell (Boyd 1989), és a családi kötöttségek is csökkentik a migrációs hajlandóságot (Mincer 1978). A migráció új gazdaságtana alapján a döntéshozó egység a család, a döntést nem az egyén, hanem a kockázatcsökkentés érdekében a család hozza, és nem szükségképpen az egyéni szelekció szerint legrátermettebb egyén lesz a család által delegált migráns (Stark–Bloom 1985, Massey és szerzőtársai 1993). Az újabb, empirikus eredményekkel is alátámasztott elméletek szerint a migrációs döntést nem is önmagában a bérkülönbségek, inkább az életminőség vagy a relatív gazdagság, a referenciacsoporthoz mért helyzet határozza meg (Stark 1984, Stark–Taylor 1989, Rappaport 2005).

A nemzetközi migrációt ösztönző tényezők sok szempontból hasonlítanak a belföldihez, a legfontosabb különbség abból fakad, hogy az államok kontrollt gyakorolnak a határok felett (Zolberg 1989), ami lényegében lehetetlenné teszi a migrációs döntés ökonometriai becslését.

A migrációs politika számára fontos tanulságokkal járó, jól kidolgozott modellek írják le a nemzetközi migráció hatását a fogadó ország munkapiacára, amit befolyásol a migránsok és a hazai munkavállalók szerkezete. A migránsok ettől függően a befogadó ország munkapiacán helyettesíthetik a hazai munkavállalókat, ha nagyon hasonló a migránsok és a hazai munkaerő összetétele, de ha szerkezetük eltérő, akkor inkább kiegészítő hatás érvényesül, és új munkahelyek jönnek létre, a bérek pedig növekszenek (Borjas 1995, Altonji–Card 1991, Chiswick 1999). Empirikus vizsgálatok alapján a migráció hatása a fogadó ország munkanélküliségére és a bérekre meglepően kicsi (Borjas 1994, Winter–Ebmer–Zweimüller 1996, Boeri–Brücker 2000). A migránsok gyakran a korábban érkezett migránsok béreit és munkahelyeit veszélyeztetik, míg a befogadó ország munkapiacán kiegészítő szerepet töltenek be. Baas és szerzőtársai (2010) az EU bővítése után a migrációnak ezt a munkapiaci hatását találta a legerősebbnek.

A kutatások zöme a fogadó országokra koncentrál, kevés elemzés írja le a migráció hatását a kibocsátó ország munkapiacára, illetve ezek nagy része a magasan kvalifikáltak elvándorlásának hatását vizsgálja: ezekben az esetekben nem igazolódik egyértelműen a migráció gazdasági vesztesége a kibocsátó országokban (Commander és szerzőtársai 2004, Stark 2005), és ritkábban foglalkoznak a kibocsátó országokban a migráció, a munkanélküliség és beralakulás kapcsolatával. Az EU nyolc kelet-európai országában megvizsgálták a csatlakozást követő rövid időszak megnövekedett emigrációjának hatását. Kimutatható, hogy a kibocsátó országok munkapiacain a kiegyenlítő hatás a foglalkoztatásban és a bérekben bizonytalan, ellentmondásos, és a konjunkturális hatásoktól nehezen választható el (Baas és szerzőtársai 2010, Kazmarczyk 2010)

## A MOBILITÁS FOGLALKOZTATÁSI HATÁSA

A regionális kiegyenlítőedésben a migráció lehetőségei korlátozottak, a mobilitás hatására a regionális munkapiaci különbségek nem változnak jelentősen. A kiegyenlítőedés elmaradását a mobilitás tökéletlensége mellett az is okozza,

hogya a bérkülönbségekre csak nagyon kicsit érzékeny a munkaerő. Barro–Sala-i-Martin (1991), (1995) az Egyesült Államok tagállamai, Európa régiói és Japán tartományai közötti jövedelemkülönbségek hatását vizsgálta (termelékenységtől függetlenül), és azt találta, hogy a munkaerő-mobilitás csak minimálisan növelhette a bérkonvergencia ütemére: 25 százalékos bérkülönbség legfeljebb a nettó migráció 1 százalékos növekedéséhez vezet. Más becslések ennél is szerényebb hatást mutattak (Hatton–Williamson 1998), vagy egyáltalán nem találtak kapcsolatot a bérszintek és a migráció között (Blanchard–Katz 1992). Rappaport (2005) hosszú idősorokat felhasználva igazolja, hogy a jövedelmek kiegyenlítésében a tőkeáramlás hatása a meghatározó. Másként fogalmazva, ez azt jelenti, hogy nem valószínű, hogy a munkaerő migrációja a béreket lefelé nyomná, és ily módon hatna a munkabérek kiegyenlítődére.

Magyarországon – a nemzetközi tapasztalatokkal összhangban – a migráció foglalkoztatási hatása az elmúlt húsz évben szerény volt. Kertesi (1997) a területi mobilitást és a belső migrációt ösztönző tényezőket vizsgálta a kilencvenes évek első felére, Ábrahám–Kertesi (1996) pedig a belföldi mobilitás ösztönzőit azonosította olyan időszakokra, amikor a munkanélküliségben nagyok voltak és állandósultak a regionális különbségek. A településszintű vándorlási statisztikák alapján Kertesi (1997) kimutatta, hogy a migrációt nem az alacsony munkanélküliség, a nagyobb elhelyezkedési valószínűség, hanem a prosperáló gazdasági régió vonzza. Cseres–Gergely (2003), (2005) későbbi időszakokra, a kilencvenes évek egészére hasonló adatok alapján a munkapiaci tényezők – munkanélküliség és bérkülönbség – szerepét szignifikánsnak találta a költözésekben, de a megfigyelés a költözések számát csak viszonylag kis arányban magyarázza. Regionális kereseti és bérkülönbségeket vizsgálva, Köllő (2003) az ezredfordulón, Szabó (2006) pedig az azt követő években mérsékelt regionális eltéréseket talált azonos termelékenységi és munkanélküliségi szinteket összehasonlítva, és kicsit nagyobbat a bérnyereség és munkaerőköltség-megtakarítás figyelembevételével. Ez a területi mobilitás szempontjából azt jelenti, hogy ezek a tényezők – a migráció tranzakciós költségeit figyelembe véve – nem elegendők a migrációs döntéshez.

Az 1980-as évek végi alacsony migráció a kilencvenes években a várakozásokkal ellentétben csökkent. A régiók között a keletről nyugatra mozgás vált dominánssá. Megyék szerint vizsgálva, a főváros igen jelentős migrációs veszteséget szenvedett Pest megye javára. A belföldi migráció sajátosságai legpontosabban kistérségi szinten írhatók le, a budapesti agglomeráció kistérségeiben az éves vándorlási nyereség már az 1990-es években is jelentős volt, míg az ország elmaradott északkeleti régiójának kistérségeiben számottevő a migrációs veszteség. A kilencvenes évek elején a városba költözések korábbi trendje megfordult, a városok vándorlási egyenlege 1990-től, a fővárosé 1991-től negatív, a falvaké pedig 1991-től pozitív. A 2000-es években a kiköltözések sávja a fővárostól mind távolabbra húzódott.

Az utóbbi években a folyamat visszafordulni látszik, de még nem egyértelmű a változás természete (Illés 2000, Dövényi 2007, 2009). A kilencvenes években végbement erős szuburbanizáció, illetve dezurbanizáció egy része – az olcsóbb megélhetés miatt – kisebb és rosszabb helyzetű, olcsóbb települések felé irányult. Az ilyen kiköltözések és az ingázás között munkapiaci kapcsolat is kimutatható, olyan települések váltak migrációs célpontokká, ahonnan – bár

nincsenek munkahelyek – lehetséges az ingázás. A kiköltözések egy másik részét a tehetősek városból menekülése motiválja. A rendelkezésre álló adatok alapján a költözések gazdasági és egyéb indítékait összevetve, az összes költözésnek csekély hányada irányult a területi különbségek feloldására (Cseres-Gergely 2003, 2005).

Eltérő hatásokat várhatunk a határon átlépő migráció esetén.<sup>1</sup> Magyarország helyzete átmeneti, a kilencvenes évek elején hirtelen és a korábbi időszakhoz képest nagy létszámban jelentek meg migránsok és menekültek, és úgy tűnt, hogy a bevándorlás tartós marad.<sup>2</sup> Nem készültek becslések a bevándorlás munkapiaci hatásáról a kilencvenes évek elején, s a nemzetközi vizsgálatok nagyobb, sokszerű beáramlás esetén is csekély hatást mutattak ki (Winter-Ebmer–Zweimüller 1996). Az 1990-es évek viszonylagos bérelőnye a régió többi országához képest, valamint a környező országokban élők kapcsolati hálójának erősödése elegendőnek bizonyult a migráció tartós vonzerejének feltételezésére (Gödri 2010). A bevándorlás szerkezetének vizsgálata alapján Hárs (1992) azt vélelmezte, hogy a migránsok az alacsony iskolai végzettségű hazai népesség és a migránsok nem legális munkapiacán befolyásolják a béreket és keresletet, empirikus igazolása azonban hiányzik. A tartósan fennmaradó és részben illegális vendégmunka mégis a migráció kiegészítő jellegére, a hazai foglalkoztatást növelő hatására utal (Fox 2007, Pulay 2005). A kezdeti folyamat a rendszerváltást követő időszak egészében nem bizonyult erőteljes és növekvő jelenségnek.

A kilencvenes évek végén a gyorsan fejlődő nyugat-magyarországi régióban regionális munkaerőhiány mutatkozott, amit belföldi toborzással nem sikerült kiegyenlíteni. Az alkalmazkodás elmaradását vizsgáló kutatások nem készültek. A regionális hiány rövid távú kiegyenlítése a határon átnyúló napi ingázó magyar anyanyelvű szlovák munkaerő részben szervezett módon történő toborzásával történt olyan regionális munkapiacra, ahol a határ két oldalán nagyon eltérő a munkapiac feszessége és szerkezete (Hardi–Lamp 2008). A határ menti ingázás stabilnak mutatkozott, bár a válság időszakában visszaesett. A határon átnyúló ingázás (regionális) munkapiaci hatásáról ismereteink szerint nem készült vizsgálat.

A magyar munkaerő emigrációja, a külföldi munkavállalás a kilencvenes években különösen Németországba és Ausztriába irányult. A részben toborzással szerveződő munkavállalási célú migrációban – az elméleti modellekkel egyezően – a jobb helyzetű munkavállalók, különösen szakmunkások vettek részt az ország fejlettebb régióiból (Hárs 2003a, 2004). A migráció nagyságrendje nem jelent érezhető hatást a munkapiaci mutatókra, a hazatérők pedig nem forgatták gazdasági vállalkozásokba megtakarításaikat (Hárs 1999, 2003a). Az Európai Unióhoz való csatlakozást követően – eltérően néhány más új tagországtól, például Lengyelországtól vagy a balti országoktól – csak lassan fokozatosan indult be az emigráció (Hárs 2008, Baas és szerzőtársai 2010).

## A MIGRÁCIÓ ALAKULÁSA ÉS TRENDEK

A kilencvenes évek elejének migrációs folyamataiban egyértelműnek tűnik a korábbi időszakhoz kapcsolódó kontinuitás, amit a munkanélküliség és a gazdasági átalakulás felerősített.<sup>3</sup> Cseres-Gergely (2003) nemzetközi

1 A nemzetközi migráció vizsgálata szokásosan állampolgárság vagy születési hely szerint különbözteti meg a migránsokat, utóbbi a több migráns generáció esetén fontos. A továbbiakban a nemzetközi migráció vizsgálatában az állampolgárság szerinti értelmezést követjük. A migráció konvenció szerint az egy évnél hosszabb tartózkodást, újabban a három hónapnál hosszabb idejű tartózkodást jelent, míg a határon átnyúló ingázó migráció – hasonlóan a belföldi ingázáshoz – a mobilitás ettől eltérő kiegyenlítő mechanizmusa.

2 Eltérő migrációs múltú országok is közegek abban, hogy a fejlődésük során a gazdasági migráció iránya a bevándorlás felé tolódik. A kelet-európai országok átmeneti pozíciójáról lásd Hárs (2010).

3 A belföldi mobilitás alakulását a költözések adminisztratív adatai alapján írhatjuk le. A költözéseket a KSH Demográfiai évkönyve állandó és ideiglenes költözések alapján részletezve mutatja be, és a TSTAR adatbázis alapján is követhetjük, itt a költözésre vonatkozó adatok az állandó és az ideiglenes költözéseket együttesen mutatják, településenként vizsgálhatók az adatbázisban a beköltözők és a kiköltözők.

4 A NUTS2 régiók az EU tervezési területi egységei, Magyarországot hét régióba sorolták, a régiókat egyes megyék, illetve a főváros összevonásával alakították ki.

5 A kelet-európai országokban empirikusan nem igazolt feltevésekkel – így a szocialista örökséggel, az állásbiztonsággal és részben a szoros családi kötődésekkel – szokás magyarázni az alacsony mobilitást (vö. Feldmann 2004, Paci és szerzőtársai, 2008). Figyelemreméltó, hogy az ilyen magyarázatok a belföldi mobilitásra vonatkoznak, de alacsony emigrációt mutató országokban, így Csehország vagy Magyarország esetében, a nemzetközi migrációra is érvényesek.

adatokkal összevetve azt találja, hogy a magyarországi mobilitás alacsony, de a nagyobb régiók<sup>4</sup> közötti költözésekre vonatkozó becslése alapján a migráció nem marad el a más európai országokétól. Paci és szerzőtársai (2008) a kilencvenes és a kétezres évek belső migrációját és az ingázást vizsgálja a nyolc új, kelet-európai tagállamban (EU-8). A tanulmány szerint Magyarországon a régiók közötti mobilitás – hasonlóan a többi új, kelet-európai EU-tagállamhoz – alacsony az EU-15 régi tagországhoz vagy más fejlett országokhoz viszonyítva, bár némely mediterrán országban, így Görögországban vagy Spanyolországban még alacsonyabb a mobilitás. A régiókon keresztül történő ingázás is alacsony az EU-15 és más fejlődő országok egy részéhez képest, azonban 1999 és 2004 között az új EU-országokban nőtt, míg az EU-15-ben jelentős részében inkább csökkent az ingázás. A magyar adatok semmiképpen sem maradnak el az EU-8 átlagától, ezekre az országokra az alacsony mobilitás általánosan jellemző.<sup>5</sup>

A Magyarországra *bevándorlás* a rendszerváltás kezdetén gyorsan elindult, és erőteljesebb volt, mint a többi kelet-európai országban, nagy létszámban érkeztek bevándorlók (menekültek), mindenekelőtt a környező országok magyar anyanyelvű lakossága jelentette a migráció forrását.<sup>6</sup> A kezdeti gyors beáramlást követően a legális bevándorlás adott szinten állandósult, a küldő országok szerinti stabil szerkezet megmaradt, a migránsok meghatározó többségben változatlanul a környező országokból érkeznek. A magyar bevándorlás nagyságrendje nem tér el jelentősen a többi kelet-európai országétól, a hazai népesség alig néhány százaléka a migráns népesség, ami jelentősen elmarad a nyugat- és dél-európai országok többségében megfigyelt migráció nagyságától. A kelet-európai országok között csak Csehországban látunk 2000 után a nyugat-, illetve dél-európai migrációra emlékeztető, gyorsan növekvő bevándorlást (Hárs 2010).

A rendszerváltást követő időszakban Magyarországról viszonylag szerény volt az *elváándorlás*, a migráció fő iránya Németország és Ausztria volt.<sup>7</sup> Az EU-csatlakozást követően a munkavállalási célú emigráció iránya nem változott jelentősen. Eltérően a többi kelet-európai csatlakozó országtól, ezt az sem nem változtatta meg lényegesen, hogy a munkavállalás szabadsága éppen ebben a két országban tolódott el a lehetséges átmeneti időszak végéig, miközben az EU-8 – különösen az Egyesült Királyságba, Írországba irányuló – gyorsan növekvő migrációjában a magyarok aránya alacsony volt, és lassan emelkedett (Hárs 2008).<sup>8</sup> A migrációs értékek jelzik a várakozásokat,<sup>9</sup> és a KSH Munkaerő-felmérése alapján végzett számítások (Hárs 2011) alapján is azt látjuk, hogy a főleg munkavállalási célú magyar emigráció – más új EU-8 országoktól eltérően – a 2007-től kezdődő jelentős gazdasági megszorítások, majd a válság időszakában erősödött. A növekedés egyértelműnek tűnik, nagyságrendje és szerkezete azonban nehezen jelezhető előre. Eddig nemzetközi összehasonlításban a magyar emigráció mégis szerény maradt, Csehországhoz hasonlóan nem éri el a hazai népesség 1 százalékát az EU-15 országában élők aránya, míg a migrációban leginkább érintett új EU-országok népességének 3,5-4 százaléka (Bulgária, Litvánia, Lengyelország), Romániából több mint 7 százaléka él tartósan külföldön (Kahanec és szerzőtársai 2010).

6 A bevándorlás adatait a KSH a demográfiai évkönyvben rendszeresen publikálja. Az adminisztratív adatforrásból származó statisztikai adatok alapján a legálisan itt tartózkodó külföldi állampolgárokat követjük nyomon. Az állományadatok és a beáramlások elemezhetőek megbízhatóan, a nettó migráció azonban a kiáramlási adatok megbízhatatlansága miatt nem publikált adatokból nem értelmezhető, lásd az [Adattár 4.4. táblázatát](#).

7 Az emigráció számbavételének statisztikai adatforrásai bizonytalanok, a külföldön tartózkodók töredéke, aki hivatalosan regisztráltatja magát a népesség-nyilvántartásban, ezért a külföldön élő magyar állampolgárokról a fogadó országok nyilvántartásai, az úgynevezett tükörstatisztikák szolgálnak statisztikai forrással. Ezekben a legálisan és tartósan tartózkodók állományának az adatai jelennek meg, a nyilvántartások nem tartalmazzák azokat, akik valamilyen ok miatt nem regisztráltatják magukat, lásd az [Adattár 4.5. táblázatát](#).

8 Az EU 2004. május 1-i bővülésével a munkaerő áramlása is szabadabbá vált, az Egyesült Királyság, Írország és Svédország nyitotta meg elsőként a munkapiacát: Az EU régi tagországainak egy része azonban élt azzal a lehetőséggel, hogy tartva a munkapiaci zavaroktól, munkapiacát fokozatosan nyitja meg az új tagok előtt, a bővülést követő három-, majd további négyéves időszakra a munkaerő szabad áramlásának érvényességét átmeneti időszakra elhalaszthatták. 2011 májusa óta azonban az átmeneti időszakkal a leghosszabbban élő Németország és Ausztria munkapiaca is megnyílt a nyolc új EU-országok előtt.

9 Az 1990-es években a rövid és a hosszú távú külföldi munkavállalási szándék is alacsony (3-4 százalék) volt a releváns (18-55 éves) népesség körében. Ez a 2000-es évek elejére emelkedett (rövidtávon 8-9 százalékra, középtávon 6-7 százalékra), a rövid távú munkavállalási szándék 2005-ben magasra (15 százalékra) szökött, a várakozások a következő évre visszaestek, 2008-ban ismét megemelkedett a rövid és a hosszú távú migrációs várakozás is (11 százalékra), majd a korábban 1-2 százalékkal magasabb szintre visszarendeződött (Tárki Monitor- és Omnibusz-felvételei, 1993-2010).

## A MOBILITÁST BEFOLYÁSOLÓ EXOGÉN HATÁSOK

Miért *nem* mobilak Magyarországon az emberek, mi akadályozza a földrajzi mobilitás munkapiaci kiegyenlítő szerepének érvényesülését? Dövényi (2007) a rendszerváltást követő belső mobilitást vizsgálva, azt tekinti az igazán fontos kérdésnek, miért maradnak helyben, miért nem vándorolnak az emberek. Statisztikai számítások híján hipotetikus válaszában a mobilitás fő korlátjának egyrészt a munkásszállások megszűnésével a falvakba visszaáramlók mobilitási támogatásának hiányát, másrészt a lakás- és ingatlanpiac változásait látja. Hegedűs (2003) a kilencvenes évek lakáspiacát vizsgálta, és a mobilitás korlátjának találta a lakásárak és a magántulajdonban lévő lakások lakbéreinek magas szintjét és a lakásmobilitás intézményi rendszerét, a magánbérlet hiányát és szabályozatlanságát, a lakáspiaci információk korlátozottságát és a – költözőket új lakhelyükön hátrányos helyzetbe hozó – önkormányzati támogatási rendszer szerepét. A mobilitás egyéni kockázata aránytalanul nagy az egyén számára, ami visszafogja a vonzóbb munkalehetőséget kínáló régió felé mozgást, s ez az alkalmazkodás korlátját jelenti.<sup>10</sup>

A belső migrációt akadályozhatják más tényezők is, így az is, ha a munkakereséshez szükséges információk megszerzésében az informális források aránya, szerepe magas, ami a helyi közösség szerepét felértékeli. A 2000-es évek elejére vonatkozó adatok szerint az EU–8 mindegyikében magas volt az informális munkakeresés aránya a nyugat-európai országokhoz és a fejlett Európán kívüli országokhoz képest, egyedül Spanyolországban mutatkozott az informális jelleg hasonlóan erősnek. Magyarországon különösen nagy volt a vizsgálat szerint az informális információk szerepe a munkakeresésben, a régió belül itt volt az arány messze a legnagyobb, ami figyelemre méltó. A mobilitást akadályozó hatása alaposabb elemzést igényel [lásd: International Social Survey Programme (ISSP) 2001 eredményeit; a Világbank számításokat idézi: Paci és szerzőtársai (2008) 48. o.].

A *magyarok a külföldi munkavállalásban* is immobilnak bizonyultak, az alacsony intenzitás mögött azonban – az alacsony migrációs hajlandóság nehezen igazolható tényén és a szokásosan említett nyelvtudás hiányán túl – gazdasági és intézményi okokat találhatunk. Hárs (2009) szerint a migrációs döntéstől visszatartó, korlátozó tényezők között szerepelnek a régió országai között viszonylag magas magyarországi jóléti kiadások, a munkanélküli-segélyezés és a gyermekgondozási rendszer, valamint az öregségi és a rokkantnyugdíj rendszer. Mindez a migrációban részt vevők számára a migráns rezervációs bért felfelé tolja, és emeli a migráció alternatív költségét is, ami a migrációs hajlandóságot csökkenti. Hasonló eredményre jut Kurekova (2010) az alacsony cseh és a magas szlovák emigrációt hasonlított össze, kihasználva a ritka természetes kísérleti helyzetből adódó alkalmat. A közelmúltig közös történelemmel és hagyományokkal rendelkező két országban nagyon eltérőnek bizonyult az emigrációs történet, amely megkérdőjelezi a hagyományokkal magyarázható alacsony vagy magas migrációs hajlandóságot. Azt sokkal inkább a két ország különválását követő átalakulás során eltérő fejlődési utak magyarázzák, mindenekelőtt a Csehországban nagyvonalú, míg Szlovákiában szűkmarkú és restriktív jóléti rendszer kialakításának eltérései.

<sup>10</sup> Újabb eredmények a lakáspiac változásáról és ennek hatásáról nem ismertek. A lakhelyválttatás nélkül, ingázással megvalósuló alkalmazkodás költségeivel és a korlátozó tényezőket itt nem tárgyaljuk, azzal a **6. rész 4. fejezet** foglalkozik.



A külföldiek megjelenése a magyar munkapiacra a kezdeti intenzitást és a folyamatok gyors növekedésére vonatkozó várakozásokat követően gyorsan csitulni látszott (Hárs 1998). A külföldiek vonzását korlátozta a munkahelybővítés nélkül végbement gazdasági növekedés, a munkahelyek eltűnése és újak keletkezésének eltérő szerkezete és alacsonyabb száma mellett (Kertesi–Köllő 2001, Kőrösi 2005) hiányoztak a dél-európai migrációt indukáló mikro- és kisvállalkozásokban keletkező munkahelyek (Reyneri 2008, Abreu–Peixoto 2008). Eltérően a magyar folyamatoktól, az ezredfordulót követően Csehországban gyorsan növekedett a külföldiek munkavállalása, főleg a munkaintenzív szektorokban emelkedő kereslet kielégítésére (Drbohlav 2011).

## A SZAKPOLITIKAI SZEREPE ÉS BEFOLYÁSA A MOBILITÁSRA

Bár a szakpolitikai célok között mindvégig szerepelt a *belföldi mobilitás* ösztönzése a regionális különbségek kiegyenlítése érdekében, a költségvetési ráfordításokban és az érintett létszám szerint az ilyen ösztönzők tényleges szerepe marginális maradt (Fazekas–Németh 2005). A közvetlen mobilitást ösztönző támogatás nagy része az ingázást segítette egyéni és csoportos utazási támogatás formájában, a támogatott létszám folyamatosan csökkent (alig 1–3 ezer fő körüli létszámot érintett), a lakhatási támogatás lehetősége hamvába holt, a támogatás hatékonyságát és a munkapiaci hatását nem vizsgálták.<sup>11</sup>

Nem bizonyultak sikeresnek más mobilitást támogató kísérleti programok sem, így az OFA hátrányos helyzetű térségekben lakók mobilitásának elősegítésére 2008-ban kiírt kísérleti programja, amely a migráció költségeinek átvállalásához nyújtott támogatással kívánta ösztönözni a mobilitást, egyáltalán nem váltott ki érdeklődést, a kísérleti programnak egyetlen kedvezményezettje sem volt (OFA 2008). Az OFA egy másik kísérleti programja során az egészségügyi reform kapcsán érintett intézmények dolgozói számára nyújtott áttelepülési támogatás is többszöri hosszabbítás és módosítás után csak részlegesen valósult meg. A programok sikertelensége a szakpolitikai beavatkozások esetlegességére, a célzás bizonytalanságára utal, a programok hatáosságát nem vizsgálták meg (OFA 2009).

A közvetlen támogatás sikertelen célzottsága mellett komoly gondot jelent a költözéseket korlátozó lakáshelyzet és a bérlakások hiánya. 2000 körül a lakástámogatás rendszerének módosítása során volt egy kísérlet a lakásfenntartási támogatás átalakítására, és 2002–2003 táján a bérlakás-stratégiát is meghirdették, de rövid fél év után e programok elhaltak (Hegedűs 2006).

Bár a bevándorlás mérsékelt volt, a magyar szabályozás a munkapiaci zavarok lehetőségére felkészülve ezt is korlátozni igyekezett.<sup>12</sup> A foglalkoztatási törvény szabályozta a külföldiek munkavállalását, és a kilencvenes évek végén a munkavállalási engedéllyel foglalkoztatottak számában plafont határoztak meg, ezt a szintet azonban soha nem érte el, még csak nem is közelítette a munkavállalási engedélyezés mértéke. A bevándorlás érdemi ösztönzésére nem került sor. Bulgária és Románia EU-taggá válásakor a magyar munkapiacot hosszas gondolkodás után, előzetes hatásvizsgálatok nélkül kezdetben csak korlátozottan, bizonyos szakmák előtt nyitották meg e két ország számára, azt feltételezve, hogy jelentős mértékű migráció várható, és ez a munkapiacra zavart és kedvezőtlen hatást okozna.<sup>13</sup>

11 39/1998. (III. 4.) kormányrendelet a munkába járással összefüggő terhek csökkentését célzó támogatásokról, valamint a munkaerő-toborzás támogatásáról. A támogatás lehetett a) helyközi utazás támogatása, b) csoportos személyszállítás támogatása, c) lakhatási hozzájárulás megtérítése, d) munkaerő-toborzás támogatása. A két utóbbi szabályozását azonban a rendelet elmulasztotta, a szövegben befejezetlenül maradt és a források között sem jelent meg.

12 1993-ban fogalmazódott meg a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény, és ezt követően számos módosítás és kiegészítés igazította a vélt veszélyekhez a szabályozást. Freeman (1993) által megfogalmazott paradoxon érvényesül itt is: az a kérdés, hogy miért fogadják el a közzgazdászok a szabad kereskedelmet, és miért támogatják a migráció korlátozását. A vélt veszélyek nyomán megfogalmazódó előítéletet Freeman (1993) a migrációs felszívóképeség korlátjának tekinti, ami abban az esetben is határt szab a külföldiek beengedésének, ha ezt a gazdaság, a munkapiac nem indokolja.

13 A Munkaügyi Minisztérium illetékesek szerint Magyarország „... elfogadta, hogy a régi tagállamok is korlátozták munkaerőpiacukat. Az óvatosság indokolt, ha figyelembe vesszük a munkaerőpiac helyzetét és a munkanélküliségi rátát. Ráadásul Bulgáriának és Romániának nagyobb a migrációs potenciálja, mint a legutóbb csatlakozott bármely országnak”. (Index, 2006. szeptember 6.)

A munkavállalás elé a csatlakozást megelőzően (s az országok egy részében a csatlakozást követő átmeneti időszakban) hasonló érvekkel állított korlátot az Európai Unió 15 régi tagállama, és Magyarország a szabad munkaerő-áramlás előnyeit hangsúlyozva akkor vitatta a feltételezett kockázatokkal szembeni túlzott védelem szükségességét; a külföldi munkavállalás lehetőségeinek állami szerződésekkel teremtett legális keretet, a viszonylag szerény emigrációs nyomás miatt további intézkedések nem történtek. Magyarország helyét vizsgálva, azt látjuk, hogy sem a kifelé, sem a befelé irányuló migráció nem volt markáns. A bevándorlás korlátozása erőteljese, ösztönzése elhanyagolható volt, a bár az előbbinek tetemes a költsége, a munkapiaci hatásuk számszerűsítése, az előnyök és hátrányok vizsgálta alig történt meg.

## **A MOBILITÁST ÉRINTŐ INTÉZKEDÉSEK EREDMÉNYE ÉS HATÁSA A FOGLALKOZTATÁSRA**

A *belföldi migráció* lehetőségei korlátozottan bizonyultak a területi különbségek kiegyenlítésében. A munkanélküliség regionális különbségei, mint láttuk, stabilak és perzisztensek, és a regionális bérkülönbség mögötti termelékenységekülönbség sem változik.

A regionális fejlesztési politika természete, jól célzott és hatásvizsgálatokkal előkészített fejlesztések hiányában korlátozhatja is a területi kiegyenlítődést. Razin–Sadka (1997) a segélyprogramok népszerű elképzeléseivel kapcsolatban azt hangsúlyozta, hogy az ilyen esetekben a kereskedelem a munkaerő-mobilitást kiegészítő mechanizmus lehet. Nem szükségképpen egyenlítődnek ugyanis ki a bérek egy ilyen program hatására, a bérkülönbségek még erősödhetnek is, ezzel tovább ösztönözve a munkaerő-vándorlást, amennyiben az egyik régió vagy ország technikai-gazdasági fölénye változatlan marad (vagy erősödik) a másikkal szemben.

A *külföldiek magyarországi munkavállalásának* a lehetséges foglalkoztatási hatását, a túlzottan bizonyuló szakpolitikai várakozások és a munkapiacot védő intézkedések ellenében vizsgálta Hárs (2003b). *Ex ante* becslést végzett egy jól vizsgálható pillanatban, a státustörvényt megelőző várakozás időszakában a potenciális migráns munkaerő bérvárakozásai és a várható migrációs kínálat kapcsolatáról, és azt találta, hogy a migráns munkaerő rezervációs bérei messze meghaladták a minimálbérrel közelített magyarországi béreket, ami a szakpolitikai várakozásokhoz képest lényegesen alacsonyabb munkakínálatot jelzett előre. Az adott szakma- és bérstruktúra mellett azt lehetett előre jelezni, hogy a naiv feltételezésekre alapuló potenciális munkakínálat nem valósult meg. A státustörvény körüli éles és politikai felhangokkal vegyes viták, majd a korlátozás értelmetlenek és feleslegesek voltak. Hasonló becslést végzett és hasonló eredményekre jutott Hárs és szerzőtársai (2006) egy későbbi időszakban, a Románia és Bulgária csatlakozásakor szükséges munkapiaci korlátozások szükségességének előzetes értékelésére.

## A MOBILITÁS ÉS A MUNKAPIACI KIEGYENLÍTÉS SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEI

A belföldi mobilitás lehetőségei a bér és a munkanélküliség kiegyenlítésében – ahogy azt az előzőkben láthattuk – korlátozottak. A területi különbségeket jól célzott, pontosan meghatározott fejlesztéspolitika enyhítheti, a mobilitást elsősorban az oktatás- és lakáspolitikai eszközeivel lehetne ösztönözni.

A nemzetközi migráció szabályozásában a korlátozás érvényesült. Ennek költségei, mint hangsúlyoztuk, akkor is jelentősek, ha számszerűsítésük nem egyszerű. A bevándorlás szakpolitikai szabályozása hatáselemzésen alapuló megengedő és szelektív politika lehet, a bevándorlás munkahelyteremtő hatásának a vizsgálata különösen fontos lenne.

Az emigráció korlátozására és ösztönzésére a szakpolitikának kevés eszköze marad. A vándorlást a fogadó országok korlátozása és lehetősége szabályozza, és az emigráció nagy részét a migrációt korlátozó Ausztria és Németország munkapiaca vonzotta, ami éppen a szabályozás korlátozott hatására utal. Sikeresnek bizonyultak a korábbi migrációs terelő, toborzó programok, de ezek sem minden esetben. Valójában az egyéni migrációs döntések megvalósíthatóságát a fogadó ország munkapiaca határozza meg.

### HIVATKOZÁSOK

ÁBRAHÁM ÁRPÁD–KERTESI GÁBOR (1996): **A munkanélküliség regionális egyenlőtlenségei Magyarországon 1990 és 1995 között.** Közgazdasági Szemle, 43. évf. 7–8. sz. 653–681. o.

ABREU, A.–PEIXOTO, J. (2008): **Portugal.** Megjelent: Hönekopp, E.–Mattila, H. (szerk.): Permanent or circular migration? Policy choices to address demographic decline and labour shortages in Europe. International Organization for Migration (IOM), Budapest, 183–214. o.

ALTONJI, J. G.–CARD, D. (1991) The effects of immigration on the labor market outcomes of less-skilled. Megjelent: *Abowd, J.–Freeman, R.* (szerk.): Immigration, trade, and the labor market. University of Chicago Press, Chicago, 201–234. o.

BAAS, T.–BRÜCKER, H.–HAUPTMANN, A. (2010) Labour mobility in the enlarged EU: Who wins, who loses? Megjelent: *Kahanec, M.–Zimmermann, K. F.* (szerk.): EU labor markets after post-enlargement migration. Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg, 47–70. o.

BARRO, R.–SALA-I-MARTIN, X. (1991): Convergence across states and regions. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1. 107–182. o.

BARRO, R.–SALA-I-MARTIN, X. (1995): Economic growth. McGraw-Hill, New York.

BLANCHARD, O. J.–KATZ, L. F. (1992): Regional evolutions. *Brookings Paper on Economic Activity*, 1.

BOERI, T.–BRÜCKER, H. (2000) The impact of eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states. Final report. DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER, Berlin–Milano.

BORJAS, G. J. (1994): **The Economics of immigration.** *Journal of Economic Literature*, Vol. 32. No. 4. 1667–1717. o.

BORJAS, G. J. (1995): **The economic benefits from immigration.** *Journal of Economic Perspectives*, 9. No. 2. 3–22. o.

- BOYD, M. (1989): Family and personal networks in international migration: Recent developments and new agendas. *International Migration Review*, Vol. 23. No. 3. 638–670. o.
- CHISWICK, B. (1999): Are immigrants favorably self-selected? *The American Economic Review*, 89. No. 2. 181–185. o.
- COMMANDER, S–KANGASNIEMI, M–WINTERS, L. A. (2004): The brain drain: curse or boon? A survey of the literature. Megjelent: *Baldwin, R. E.–Winters, L. A. (szerk.): Challenges to globalization: Analyzing the economics*. University of Chicago Press, 235–278. o.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR (2003): **Gazdasági ösztönzők hatása a magyarországi munkaerő földrajzi mobilitására az 1990-es évtizedben**. Megjelent: *Fazekas Károly (szerk.): Munkaerőpiaci tükrök. Közelkép*. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 102–122. o.
- CSERES-GERGELY ZSOMBOR (2005): **County to county migration and labour market conditions in Hungary between 1994 and 2002**. Budapest Working Papers on the Labour Market BWP. 2005/6.
- DÖVÉNYI ZOLTÁN (2007): **A belföldi vándormozgalom strukturális és területi sajátosságai Magyarországon**. *Demográfia*, 50. évf. 4. sz. 335–359. o.
- DRBOHLAV, D. (2011): Determinants of migration. Megjelent: *Grabowska-Lusinska, I.–Drbohlav, D.–Hárs Ágnes (szerk.) Immigration puzzles. Comparative analysis of the Czech Republic, Hungary and Poland before and after joining the EU*. Lambert Academic Publishing, Saarbrücken. 38–76. o.
- FAZEKAS KÁROLY–NÉMETH NÁNDOR (2005): **A regionális különbségek csökkentése**. Megjelent: *Köllő János (szerk.): A magyar foglalkoztatáspolitikát átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában, az elmúlt öt év tapasztalatai alapján*. MTA KTI, Budapest, 266–285. o.
- FELDMANN, H. (2004): How flexible are labour markets in the EU accession countries Poland, Hungary and the Czech Republic? *Comparative Economic Studies*, Vol. 46. No. 2. 272–310. o.
- FOX, J (2007): From national inclusion to economic exclusion: Ethnic Hungarian labour migration to Hungary. *Nations and Nationalism*, Vol. 13. No. 1. 77–96. o.
- FREEMAN, R.B. (1993) Immigration from poor to wealthy countries. Experiences of the United States. *European Economic Review*, 37. 443–451. o.
- GÖDRI IRÉN (2010): **Bevándorlás és etnicitás – összefüggések nyomában**. Megjelent: *Hárs Ágnes–Tóth Judit (szerk.): Változó migráció – változó környezet*. MTA NKI, Budapest, 87–124. o.
- HARDI TAMÁS–LAMP ZSUZSANNA (2008): **Határon átnyúló ingázás a szlovák-magyar határtérségben**. *Tér és Társadalom*, 22. évf. 3. sz. 109–126. o.
- HARRIS, J.–TODERO M. (1970): **Migration, unemployment and development: A two-sector analysis**. *American Economic Review*, Vol. 60. No. 1. 126–142. o.
- HÁRS ÁGNES (1992): Munkanélküliség, feketemunka, vendégmunka. *Info-Társadalomtudomány*, 23. évf. 4. sz. 53–57. o.
- HÁRS ÁGNES (1999): Die Ursachen und Folgen der Entsendung von Werkvertragsarbeitnehmern aus Ungarischer Sicht. Megjelent: *Faust, T. (szerk.): Ausland im Inland, Nomos, Baden-Baden*, 269–289. o.

HÁRS ÁGNES (2003a): **Channelled East-West labour migration in the frame of bilateral agreements**, Budapest Working Papers on the Labour Market, BWP. 2003/1.

HÁRS ÁGNES (2003b): A kedvezménytörvény hatása a magyar munkaerőpiacra. Megjelent: *Örkény Antal* (szerk.): Menni vagy maradni? Kedvezménytörvény és migrációs várakozások. MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 67–97. o.

HÁRS ÁGNES (2004): **A magyar munkaerő-migráció regionális sajátosságairól**. Műhelytanulmányok MT–DP 2004/26.

HÁRS ÁGNES (2008): **Csatlakozás és csalatkozás – a magyar munkaerőpiac és a migráció**. Megjelent: *Kolosi Tamás–Tóth István György* (szerk.): Társadalmi riport 2008. Tárki, Budapest. 108–128. o.

HÁRS ÁGNES (2009): Dimensions and effects of labour migration to EU countries: The Case of Hungary. Megjelent: *Galgóczi, B.–Leschke, J.–Watt, A.* (szerk.): EU Labour Migration since Enlargement. Trends, Impacts and Policies. Ashgate, 229–251. o.

HÁRS ÁGNES (2010): **Migrációs és munkaerőpiac Magyarországon. Tények, okok, lehetőségek**. Megjelent: *Hárs Ágnes–Tóth Judit* (szerk.): Változó migráció – változó környezet. MTA NKI, Budapest, 15–53. o.

HÁRS ÁGNES (2011): Magyarok külföldi munkavállalása. Kopint–Tárki, Budapest.

HÁRS ÁGNES–ÖRKÉNY ANTAL–SIK ENDRE (2006): **A román–bolgár EU-csatlakozás magyar munkaerőpiacra gyakorolt várható hatásai**. Tárki, Budapest.

HATTON, T. J.–WILLIAMSON, J. G. (1998): The age of mass migration. Oxford University Press, New York

HEGEDŰS JÓZSEF (2003): **A lakáspiac és hatása a települések közötti lakásmobilitásra a kilencvenes években**. Megjelent: *Fazekas Károly* (szerk.): Munkaerőpiaci tükrök. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 79–87. o.

HEGEDŰS JÓZSEF (2006): **Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai**. Esély, 5. 65–100. o.

ILLÉS SÁNDOR (2000): **Belföldi vándormozgalom a XX. század utolsó évtizedeiben**. KSH Népeségtudományi Kutatóintézet Kutatási Jelentései, 63.

KAHANEC, M.–ZAIČEVA, A.–ZIMMERMANN, K. F. (2010): Lessons from migration after EU enlargement. Megjelent: *Kahanec, M.–Zimmermann, K. F.* (szerk.): EU labor markets after post-enlargement migration. Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg, 3–45. o.

KAZMARCZYK, P.–MIODUSZEWSKA, M.–ZYLICZ, A. (2010): Impact of the post-accession migration on the Polish labor market. Megjelent: *Kahanec, M.–Zimmermann, K. F.* (szerk.): EU labor markets after post-enlargement migration. Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg, 219–253. o.

KERTESI GÁBOR (1997): **A gazdasági ösztönzők hatása a népesség földrajzi mobilitására 1990 és 1994 között**. Esély, 2. 3–32. o.

KERTESI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS (2001): **A gazdasági átalakulás két szakasza és az emberi tőke ártértekelődése. A bérszerkezet átalakulása Magyarországon 1986–1999 – III. rész**. Közgazdasági Szemle, 48. évf. 11. 897–919. o.

KÖLLŐ JÁNOS (2003): **Regionális kereseti és bérköltség-különbségek**. Megjelent: *Fazekas Károly* (szerk.): Munkaerőpiaci tükrök. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 65–78. o.

- KŐRÖSI GÁBOR (2005): Vállalati munkahelyteremtés és -rombolás. *Közgazdasági Szemle*, 52. évf. 11. sz. 825–845. o.
- KUREKOVA, L. (2010): Explaining differences in labour mobility in Czech Republic and Slovakia. *SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, Vol. 13. No. 2. 193–206. o.
- MASSEY, D. S.–ARANGO, J.–HUGO, G.–KOUAOUCI, A.–PELLEGRINO, A.–TAYLOR, J.E. (1993): Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, No. 19. Vo. 3. 431–466. o.
- MINCER, J. (1978). Family migration decisions. *Journal of Political Economy* 86 No. 5. 749–773. o.
- OFA [2008]: Záró beszámoló a „Hátrányos helyzetű térségekben lakók mobilitásának elősegítése, 2008 OFA” 2008. évi támogatási keretéből megvalósított programjáról. OFA, Budapest, december 31.
- OFA [2009]: Záró beszámoló a „Mobilitás Program – áttelepülési támogatás az egészségügyi reform kapcsán érintett intézmények dolgozói számára” OFA 2007. évi támogatási keretéből megvalósított programjáról. OFA, Budapest, augusztus.
- PACI, P.–TIONGSON, E. R.–WALEWSKI, M.–LIWINSKI, J.–STOILKOVA, M. M (2007): Internal labor mobility in Central Europe and the Baltic Region. *World Bank Working Paper*, No. 105.
- PULAY GÁBOR (2005): A vendégmunka mint életforma. Széki építőmunkások Budapesten. Megjelent: *Fleischmidt Margit* (szerk.): Erdély-(de)konstrukciók. Néprajzi Múzeum–PTE Kommunikáció- és Médiatudományi Tanszék, Budapest–Pécs.
- RAPPAPORT, J (2005): **How Does Labour Mobility Affect Income Convergence?** *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 29. No. 3. 567–581. o.
- RAZIN, A.–SADKA, E. (1997): International migration and international trade. Megjelent: *Rosenzweig, M. R.–Stark, O.* (szerk.): *Handbook of population and family economics*. Elsevier, 851–897. o.
- REYNERI, E. (2008): **Italy**. Megjelent: *Hönekopp, E.–Mattila, H.* (szerk.): *Permanent or circular migration? Policy choices to address demographic decline and labour shortages in Europe*. International Organization for Migration (IOM), Budapest, 109–148. o.
- STARK, O (2005): The new economics of the brain drain. *World Economics*, Vol. 6. No. 2. 137–140. o.
- STARK, O. (1984): Rural-to urban migration in less developed countries: A relative deprivation approach. *Economic and Cultural Change*, Vol. 32. No. 3. 475–486. o. Újraközölve: *Stark* (1991) 87–100. o.
- STARK, O. (1991): *The Migration of Labor*, Blackwell, Cambridge–London.
- STARK, O. (1995): **Frontier issues in international migration. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994**. IBRD–World Bank, 361–386. o.
- STARK, O.–TAYLOR, J. E. (1989): Relative deprivation and international migration. *Demography*, Vol. 26. No. 1. 1–14. o. Újraközölve: *Stark* (1991) 119–139. o.
- STARK, O.–BLOOM, D. (1985): The new economics of labor migration. *American Economic Review*, Vol. 75. No. 2. 173–178. o. Újraközölve: *Stark* (1991) 23–31. o.
- SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2006): Regionális kereseti és bérkülönbségek. Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): **Munkaerőpiaci tükör**. Közelkép.

MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 70–79. o.

WINTER-EBMER, R.–ZWEIMÜLLER, J. (1996): Die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf den österreichischen Arbeitsmarkt 1988 bis 1991. Megjelent: *Holzmann, R.–Neck, R.* (szerk.): Ostöffnung, Wirtschaftliche Folgen für Österreich, Manz–Wien. 55–104. o.

ZOLBERG, A. (1989): **The next waves: Migration theory for a changing world.** *International Migration Review*, Vol. 23. No. 3. 403–430. o.

## 5. A KERESLET ÉS KÍNÁLAT ÖSSZEEGYEZTETÉSE

### 5.2. AKTÍV MUNKAERŐ-PIACI ESZKÖZÖK

GALASI PÉTER – NAGY GYULA

Az aktív eszközök (átképzés, munkaerő-piaci képzés) fogalmának kialakulása a segélyek munkanélküliség kezelésében játszott szerepének háttérbe szorulásával párhuzamosan ment végbe. Mindazokat a szakpolitikai eszközöket jelentheti, amelyek a munkanélküliek munkaerőpiacra történő gyorsabb visszavezetését szolgálják. A fogalom a nyolcvanas évek óta erőteljes átalakuláson ment keresztül. A nyolcvanas évek végéig az aktív eszközök alapvetően kétfélek: kínálati és keresleti oldalon ható eszközök. Kínálati oldalon a legfontosabbak a munkavégző képesség erodálódásának megakadályozását (közmunka), javítását (oktatás, képzés), a munkavállalási költségek csökkentését (közlekedési hozzájárulások) szolgáló eszközök. Keresleti oldalról pedig a különféle intézkedések a foglalkoztatási költségek csökkentését célozzák. A kilencvenes évektől aktív eszközként kezdik értelmezni a munkaközvetítő tevékenységet és az ehhez kapcsolódó szolgáltatásokat, a munkakeresést ösztönző segélyfolyósítási eljárásokat, valamint a tanácsadást és az ellenőrzést-szankcionálást is. Ezeket az intézkedéseket az irodalom a tanácsadás és ellenőrzés (*counselling and monitoring*) címszó alatt tárgyalja (erről lásd a kötet [6. rész 1. fejezetét](#)).

Kézdi (2011a) csoportosítása szerint az aktív munkaerő-piaci eszközök főbb típusai a következők: a munkakeresést segítő tanácsadás és informálás, közfoglalkoztatás, foglalkoztatás-támogatási programok (munkaadók támogatása célszemélyek foglalkoztatása esetén, önfoglalkoztatás támogatása), képzési programok és komplex, általában kisméretű programok, amelyek a többi programtípus elemeit esetleg más elemekkel kombinálva kínálnak szolgáltatásokat egy jól meghatározott célcsoport számára.

A hazai eszköztár nem egységes keretek között működött az elmúlt húsz évben: a munkaügyi szervezet, a szaktárca mellett más tárcák és az uniós fejlesztési intézmények is indítottak foglalkoztatási célú programokat, amelyek finanszírozása is többféle forrásból történt. Ettől nem függetlenül, az eszközök működéséről és eredményességéről nem állnak rendelkezésre összevethető hosszú idősoros adatok. Ebben a fejezetben elsősorban a legjobban dokumentált eszközökről: a munkaügyi szervezet által a foglalkoztatási törvény (Flt.) keretében működtetett programokról lesz szó.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Az eszköztár és az Flt. keretein kívül működtetett nagyobb programok (Támop-programok, Start-kártya, megváltozott munkaképességű emberek támogatásai stb.) ez idáig legteljesebb áttekintését adja Frey (2010).



## AZ AKTÍV ESZKÖZÖK HATÁSMECHANIZMUSA

A szóban forgó eszközök részben a foglalkoztatási és a munkavállalási költségek csökkentésén, részben közvetlen munkahelyteremtésen keresztül járulhatnak hozzá a potenciális munkavállalók és a munkahelyek gyorsabb egymásra találásához, illetve az egyének munkavégző képességének megőrzéséhez. A képzések egyfelől javíthatják az egyén készségeit (növelhetik emberi tőkéjüket), másfelől a készségeket összhangba hozhatják a keresleti oldalon megjelenő munkahelyi követelményekkel.

Az eszközök hatásmechanizmusa többféle elméleti modellel is leírható. A munkanélküliséggel foglalkozó kutatások az eszközök elemzésekor általában a keresési vagy a keresési/illeszkedési (más néven: keresési-egyensúlyi) modellekre támaszkodnak (Diamond 1982, Kiefer–Neumann 1989, Mortensen 1986, Pissarides 1990). Ezekben a modellekben azonban elsősorban a passzív eszközök (jövedelemplótló támogatások), valamint azok az eszközök kezelhetők jól, amelyek növelik a keresési erőfeszítést, illetve az állástalálás valószínűségét (ilyenek például az álláshelyekre közvetítés, az ellenőrzés és a szankciók). A közvetlen munkahelyteremtés (a közmunka különféleképpen elnevezett válfajai), valamint a bértámogatás vagy a munkanélküli felvételekor a munkáltatónak nyújtott járulékfizetési kedvezmények nem jól illeszkednek ebbe a modellezési keretbe.

Az előbbi esetben valójában nincs elméleti modellünk, a program hatásossága kizárólag empirikus kérdés. Az utóbbiaknál egyszerű munkakeresleti modellekkel dolgozhatunk, amelyekben a foglalkoztatási költség csökkenése létszámemelkedéshez vezet, azaz a munkáltató a támogatás/kedvezmény nélküli állapothoz képest több (korábban munkanélküli) munkavállalót vesz fel. Az elméleti hatás azért nem egyértelmű, mert ilyenkor bizonyos ellenérőkkel is számolni kell: felléphet kiszorítási hatás (az adott eszközben részt vevők kiszorítják a többi álláskeresőt), helyettesítési hatás (az adott egyén felvétele miatt korábban foglalkoztatott munkavállalót elbocsátanak) és holtteher-veszteség (az adott munkahely az adott eszköz nélkül is létre jött volna) is. Ha az eszköz a munkavállalási költségeket csökkenti (például egy korábban munkanélküli egyén közlekedési hozzájárulást kap bizonyos ideig), akkor egy olyan egyszerű munkakínálati modellben vagyunk, ahol a munkavállalás pénzbeli költségének csökkentése (adott béránlat mellett) egyértelműen emeli az egyén munkakínálatát.

A képzések hatása egyszerű emberitőke-modellekkel írható le. Az egyén tanulás révén gyarapítja emberi tőkéjét (tudástőkéjét), aminek két következménye lesz. Egyfelől növeli az egyén (várható) bérét, másfelől a kereslethez jobban illeszkedő tudástőke gyorsítja az elhelyezkedését, azaz – *ceteris paribus* – rövidebb munkanélküliségi időtartamokat is eredményez. A gyakorlatban az átképzés jelentős negatív mellékkövetkezményekkel járhat (holtteher-veszteség, kiszorítási és helyettesítési hatás), ami a programok célzásának javításával mérsékelhető.

## NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK

Az, hogy a programok mennyiben járulnak hozzá a gyors munkapiaci alkalmazkodáshoz és ezáltal a nagyobb egyensúlyi foglalkoztatáshoz, empirikus kérdés, amit oksági hatásokat azonosítani képes empirikus becslési módszerekkel megkísérelhetünk mérni. Ma már számos ilyen igényvel készült nemzetközi kutatást ismerünk.<sup>2</sup> Egyes kutatásokban az átlagos nettó programhatást (*net program impact*) vagy az átlagos (medián) programhatás mértékét (*effect size*) is kiszámítják, ami lehetővé teszi a sikeresség egyértelmű számszerűsítését, és az egyes programok összehasonlítását.<sup>3</sup> Az aktív eszközök hatásától ugyanakkor többnyire parciális és rövid távú hatásbecslések készültek, és a programhatásokra vonatkozó becslési eredmények vegyesek.<sup>4</sup>

A legújabb metaelemzések szerint a program típusa az, ami döntően meghatározza a programok eredményességét (Card és szerzőtársai 2010, Kluge 2006). A program típusán túlmenően nincsenek olyan tényezők (például a makroökonomiai környezet, a munkaerőpiac intézményi sajátosságai vagy a program időzítése), amelyek az egyes programok hatásosságát magyaráznák. Card és szerzőtársai (2010) eredményei szerint a tanácsadás és ellenőrzés illetve a bértámogatás eredményes, míg a közvetlen munkahelyteremtés a közsférában (közmunka) egyértelműen sikertelen programtípus. A képzési programok rendszerint jelentéktelen pozitív hatást gyakorolnak mind a foglalkoztatottságra, mind a keresetre, költséghatékonyságuk gyenge. A programok akkor eredményesebbek, ha a gazdaság általános növekedési kilátásai jók, ha kisméretűek és jól célzottak. Különösen gyengén teljesítenek a fiatalokat érintő és a tömeges elbocsátással összefüggő képzési programok. A munkahelyi és a foglalkoztatási szolgáltatásokkal kombinált képzések ugyanakkor többnyire az átlagosnál hatásosabbak. A fejlett országokban általában kicsi és pozitív programhatásokat mérnek a foglalkoztatásra, a hatások vegyesek a keresetekre nézve, az átmeneti országokban a hatások általában pozitívak.

Card és szerzőtársai (2010) arra is rámutat, hogy a programok hatásosságának mérésekor nagyon fontos a mérés időtávja. A képzések esetében például kimutatják, hogy a rövid távú (egy évvel a programból való kilépés után mért) hatások gyakran nem szignifikánsak vagy negatívak, míg a középtávú (két évvel a programból való kilépés után mért) programhatások szignifikánsak és pozitívak. Minél hosszabb idő telik el a programból való kilépés és a mérés között, annál több a sikeres program, azaz célszerű legalább három évvel a program befejezés után mérni a hatásokat.

Mint Betcherman és szerzőtársai (2004) rámutat: egy program hatékonyságához nem elegendő az elhelyezkedési esélyek javulása. Ez a javulás csak akkor hatékony, ha maga a program nem kerül többbe, mint a munkába állás hozama (az adóbefizetés vagy a megtakarított segély), ha e nélkül nem sikerült volna elhelyezkednie, és nincsenek, vagy a hozamoknál kisebbek a nem kívánt mellékhatások (például az úgynevezett kiszorítási hatás). A bér- és foglalkoztatási támogatások esetében például legtöbbször a holtteher-veszteség és a kiszorítási hatás miatt gyenge a hatékonyság: azaz nehezebb biztosítani, hogy ne olyan munkaadókhoz jusson a támogatás, akik e nélkül is bővítették volna létszámukat, illetve hogy a támogatott munkavállalók ne mások helyét

<sup>2</sup> Itt csak a mikroökonometriai szemléletű vizsgálódásokra, és csupán néhány összefoglaló tanulmányban néhány összegyűjtött empirikus eredményre térünk ki.

<sup>3</sup> Például Card és szerzőtársai (2010), Fretwell és szerzőtársai (1999), O'Leary (1998), (2000), O'Leary és szerzőtársai (1998), (2001). Magyar nyelven a programok hatásvizsgálatainak módszertani problémáit Kézdi (2004) és (2011a) foglalja össze, míg Hudomiet–Kézdi (2008) áttekintést nyújt a külföldi tapasztalatokról. Kézdi (2011b) és Hudomiet–Kézdi (2011) a korábbi eredményeket is ismertette a problémakör rövid összefoglalását nyújtja.

<sup>4</sup> Az első, igen átfogó kutatás Dar és szerzőtársai (1999), majd az ennek eredményeit is felhasználó Betcherman és szerzőtársai (2004), Lehmann–Kluge (2008), valamint Hudomiet–Kézdi (2008) összefoglaló tanulmányai, továbbá Kluge (2006) és Card és szerzőtársai (2010) későbbi és egyéb programokat vizsgáló munkái általában egymásnak is ellentmondanak.

foglalják el új állásukban. Ezek a kockázatok fokozottan érvényesek a tartósan munkanélküliek programjaira. A gondos célzás enyhítheti, de nem küszöböli ki ezeket a negatív hatásokat, továbbá erőteljes ellenőrzés szükséges a programmal kapcsolatos visszaélések kiszűrésére.

## AZ AKTÍV ESZKÖZÖKRE FORDÍTOTT KIADÁSOK ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON

Az elmúlt két évtizedben Magyarországon is számos különböző típusú aktív munkaerő-piaci program működött, ezekről az [Adattár 6.1. táblázata](#) ad áttekintést. A programok nagy többségét a munkaügyi kirendeltségek működtetik, de a munkaügyi, a gazdasági, és a pénzügyi tárca, ezek intézményei, illetve az uniós fejlesztési intézmények is indítottak esetenként jelentős súlyú programokat. Az országosan bevezetett eszközök mellett az elmúlt húsz évben számos kisebb léptékű kísérleti program is indult, amelyek többsége sosem került be a hagyományos eszköztárba, de pályázati forrásokból mégis hosszú ideig működött.<sup>5</sup>

Az aktív eszközökre fordított kiadások az időszak elején a GDP 0,6 százaléka körül, később 0,4–0,5 százalék körül alakultak, ami nemzetközi összehasonlításban alacsonynak számít.<sup>6</sup> Az [OECD adatok](#) szerint a 2004–2009 közötti időszakban az OECD-országok átlaga a 0,5–0,6 százalékos sávban mozgott, míg Dániában, Hollandiában és Svédországban meghaladta az 1 százalékot.

Az időszak elején a foglalkoztatáspolitikai kiadásokban a passzív ellátások voltak túlsúlyban, az aktív eszközökre szánt források aránya az 1990-es évek közepétől – nagyjából a gazdasági növekedés elindulásával együtt – kezdett emelkedni (*1. ábra*). Az időszak második felében a GDP-hez és az álláskeresőkhez viszonyított mértékét tekintve lényegében változatlan volt az aktív eszközökre fordított kiadás.<sup>7</sup>

Az eszköztár hagyományos elemeit az 1991. évi foglalkoztatási törvény rögzítette, a források elosztását a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületére bízta.<sup>8</sup> Az első tíz évben ebben alig történt változás, kivéve az 1990-es végén tett kisebb lépéseket, amelyek a keresletet élénkítő és mobilitást ösztönző új eszközöket vezettek be. Az ezredfordulón a források elosztását a központosítás igénye, az eszközökre szánt források belső arányait a munkakínálat ösztönzése motiválta. A 2004-es EU-csatlakozástól a válságig tartó időszakban a hagyományos eszköztár szerepe csökkenni látszik: a bővülő források nagyobb részét fordítják a keresletet ösztönző különféle adó- és járulékkedvezményekre, illetve személyre szabott szolgáltatásokra, amelyekbe fokozatosan igyekeznek bevonni az inaktív népet is. Az időszak végén a globális válság, illetve a tartós munkanélküliség kezelése, ezen belül elsősorban a közfoglalkoztatás addig soha nem látott mértékű bővítése vált meghatározóvá.

Az átképzés súlya az elmúlt húsz évben kisebb ingadozásokkal, de csökkenő tendenciát mutat, míg a bértámogatások és a munkakeresletet ösztönző egyéb támogatások<sup>9</sup> súlya fokozatosan növekszik. A munkaügyi szervezet által szervezett közhasznú foglalkoztatásra egészen 2009-ig nagyjából a források ötödét fordították, míg az önkormányzatok közcélú foglalkoztatására 2000 óta egyre többet, 2010-ben már a hazai foglalkoztatáspolitikai források közel felét költi a kormányzat.

5 A képzési intézményrendszer alakulásáról részletes áttekintést ad Pulay és szerzőtársai (2009), az Országos Foglalkoztatási Alap egyes programjairól lásd a [2. rész 4. fejezetét](#).

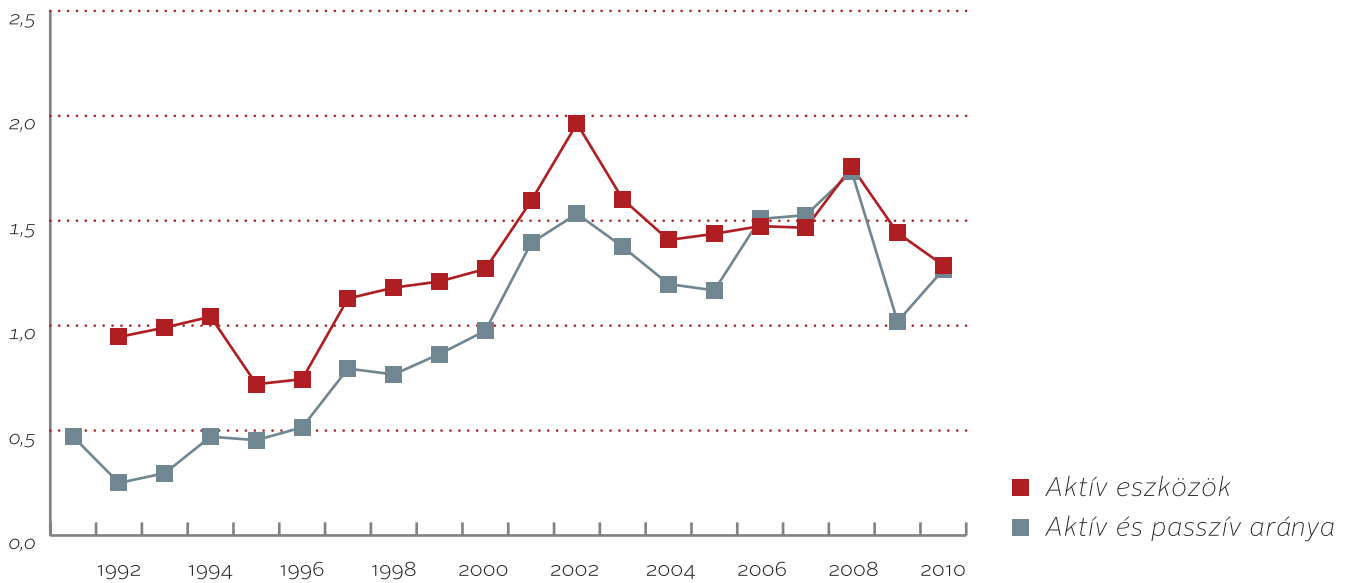
6 A magyar adatokat az [Adattár 7.1. táblázatában](#) közöljük.

7 A 2002. évi ugrást egy új, átmeneti támogatási forma, a minimálbér-emelés kompenzálására adott bértámogatás okozta (Frey 2007).

8 Erről lásd még a [2. rész 1. fejezetét](#), illetve Frey (2011) összefoglalóját.

9 Vállalkozóvá válás, munkahelyteremtés és -megőrzés támogatása, utazási költségtérítés és álláskereső klub. Ezen belül a – nemzetközi tapasztalatok alapján leginkább vitatható hatékonyságú – munkahelyteremtő beruházásra adott támogatások súlya soha nem volt jelentős: a hagyományos aktív eszközökön belül 7 százalék körül mozgott az aránya.

1. ábra: Az aktív eszközökre fordított kiadások alakulása  
1991 és 2010 között



Megjegyzés: aktív = MpA aktív eszköz, képzés, szakképzés, rehabilitációs rész és TÁMOP, passzív: járadékos munkanélküliek ellátása. 100 000 munkanélküli-re (KSH MEF) jutó összes aktív kiadás a GDP ezrelékében kifejezve.

Az aktív eszközök térnyerését részben a munkanélküliség csökkenése, részben az európai uniós követelések, illetve az Európai Unió vagy az OECD-országok idevágó tapasztalatait ismerő hazai szakpolitikusok erőfeszítései is elősegíthették. Kutatásokkal még nem alátámasztott tapasztalatok szerint az eszközök közötti forráselosztást a szakmai szempontok mellett politikai szempontok<sup>10</sup> és lobbierdekek is befolyásolhatták. A szakmai szempontok érvényesülésének egyfelől a következetes és politikai támogatást is élvező foglalkoztatáspolitikai stratégia hiánya, másfelől az is korlátot szabott, hogy – mint a következőkben látni fogjuk – nem készültek olyan részletességű hatásvizsgálatok, amelyek az egyes eszközök költséghatékonyágát megbízhatóan, a különféle torzításokat kiszűrve mérték volna.

## A MAGYARORSZÁGI PROGRAMOK EREDMÉNYESSÉGE

Az 1996 és 2010 közötti időszakra ismerjük az egyes főbb programokból kilépők nyers elhelyezkedési arányait. Ennek alapján a programok közül a vállalkozóvá válási támogatás a legeredményesebb: az utóbbi néhány évet kivéve a munkában állók aránya 90 százalék körül mozog. A bértámogatási program befejeződése után munkában állók aránya általában kétharmadnál valamelyest kevesebb, kivéve az utolsó két évet, amikor előbb háromnegyedre, majd kilencven százalék fölé ugrik ez az arány.<sup>11</sup> A fiatal pályakezdeők – 2006 végén megszűnt – munkatapasztalat-szerzést támogató programja az elhelyezkedési esélyeket tekintve legalább olyan eredményes volt, mint a bértámogatás. Végül, a képzésekhez kapcsolódó elhelyezkedési arányok 40 és 50 százalék körül váltakoztak, a munkaügyi központok által szervezett csoportos képzések esetében rendre alacsonyabbak voltak. A képzések elhelyezkedési

<sup>10</sup> A megyei munkaügyi tanácsok például érdekeltek lehetnek a munkáltatóknak differenciáltan osztható és ezen keresztül politikai célokra is használható források bővítésében. A lobbierdekek különösen a képzések alakulását befolyásolhatták, ahol a szolgáltatás piacosítása mellett nem épült ki áttekinthető és eredménymutatókon alapuló minőségbiztosítási rendszer. A képzési piac szereplői a piacra lépés feltételeit és a képzések tartalmát is befolyásolni tudják (lásd még Halmos 2005, Pulay és szerzőtársai 2009).

<sup>11</sup> Az utolsó évek adatai azonban nem teljesen összevethetőek, mivel 1996 és 2008 között a program befejezése után a harmadik, 2009-ben és 2010-ben a hatodik hónapban készült az adatfelvétel. Az adatok az [Adattár 7.3. táblázatában](#) találhatóak.

valószínűségben mért hatása az időszakban nem javult, ami kérdéseket vet fel az ilyen programok célzottságával, megalapozottságával és értékelésével kapcsolatban.

A programoknak tulajdonítható tényleges hatások azonban feltehetően kisebbek, mint a mért nyers elhelyezkedési arányok. A munkáltatót (potenciális vállalkozót) célzó támogatások esetében kizorítási, holtteher- és helyettesítési hatások, a képzések esetében különösen a szelekció<sup>12</sup> torzíthatja az eredményeket.

A szelekciós torzítás egy részét kiszűrő hatásvizsgálatra először 1995 és 1997 között került sor egy a Világbank által finanszírozott program keretében, amelynek során felépült a Foglalkoztatási Hivatal monitoringrendszer az aktív eszközök hatásának nyomon követésére. Az eredményeket a programot vezető kutató több helyen is publikálta, itt O'Leary (1998) eredményeire támaszkodunk. Az elmúlt húsz évben végeztek még néhány kutatást a témában, ezek azonban nem tekinthetők programértékelésnek a potenciális kimenetek (*potential outcomes*) modellje értelmében, így a továbbiakban csak a fontosabb eredményeikre utalunk.<sup>13</sup>

O'Leary (1998) kutatása a főbb aktív eszközökre terjedt ki, és a munkanélküli-regisztrerből vett több ezer fős reprezentatív mintán alapult. Az első megfigyelés 1996 második negyedében, a második megfigyelés 1997 első félévében volt, ami lehetővé tette, hogy a két csoport minden egyes tagjának aktuális munkaerő-piaci állapotát, valamint a két megfigyelés között bekövetkezett legfontosabb eseményeket legalább féléves időtartamra rögzítsék. A programok hatását az elhelyezkedési esélyekre és a bérekre vonatkozóan is mérték.<sup>14</sup> és többféle becslési eljárást is alkalmaztak.<sup>15</sup> A kutatásban az egyéni tulajdonságok viszonylag nagy köréről gyűjtöttek adatokat, így a becslésekben az iskolai végzettség mellett a korábbi munkaerő-piaci életpályát, a korábbi és aktuális foglalkozást, az elhelyezkedéskor betölteni kívánt munkakört, a háztartási jellemzőket és a lakóhelyet jellemző változókat is használtak.

A becslések egybehangzó eredménye szerint a közmunka nem segíti a programban részt vevők elhelyezkedését, és bérelőnyhöz sem jutnak. Az iskolázatlan munkanélküliek esetében szignifikánsan negatív a hatása az elhelyezkedésre, az iskolázottabbak esetében lényegében nincs kimutatható hatása.

Azonos eredményre jutott Csoba–Nagy (2011) hasonló adatokon alapuló kutatása is, amely a 2009 végén és 2010 elején aktív eszközbe kerülőket vizsgálta. Hosszabb időszakra vonatkozóan ez idáig Köllő–Scharle (2011) települési szintű adatokon a 2003 és 2008 közötti évekre készített becslése szerint az önkormányzatok által szervezett közcélú foglalkoztatás nem csökkenti a tartós munkanélküliség szintjét.<sup>16</sup>

A bértámogatás O'Leary (1998) eredményei szerint nem javítja szignifikánsan az elhelyezkedési esélyeket: a jónak mondható nyers elhelyezkedési/továbbfoglalkoztatási mutatók elsősorban a programban résztvevők kedvező összetételének és nem a program hatásának tudható be. Az alacsonyabb iskolai végzettségűek esetében azonban a program hatása pozitív és szignifikáns.<sup>17</sup> A béreket illetően még az összetételhatások kiszűrése után is pozitív hatást találtak, azaz a program hozzájárult az első munkahely keresetének emelkedéséhez. Csoba–Nagy (2011) későbbi időszakra vonatkozó becslése már az

12 Kétféle szelekciós hatás is felléphet: feltehető, hogy a képzést maguk kezdeményezők motiváltabbak, jobban informáltak a munkáltatók igényeit illetően, ami az elhelyezkedésben is segíti őket. Másrészt a képzési részvételt befolyásoló ügyintézők is törekedhetnek arra, hogy a várhatóan sikeresebb jelölteket küldjék a költséges képzési programokra (erről lásd még a [6. rész 2. fejezetét](#)).

13 Egyrészt nem használtak a programban nem részt vevő (kontroll-) csoportot, amihez a programban részt vevők (kezelt csoport) eredményeit viszonyítani lehetne, másrészt becslési módszereik (korlátozott függő változós modellek és időtartammodellek) nem alkalmasak programhatások kiszámítására. A bértámogatással kapcsolatos magyar kutatások legfontosabb jellegzetességeit és eredményeit Cseres-Gergely–Scharle (2011) foglalja össze; az ott jelzett módszertani korlátok a többi programra is érvényesek, mivel az áttekintett kutatások többsége együtt vizsgálta a főbb aktív eszközöket.

14 A foglalkoztatás típusa (támogatott vagy nem, alkalmazott vagy önfoglalkoztató) és az időszak (megfigyelési időszakban bármikor vagy a második megfigyelés időpontjában) szerint négy kimeneti változót képeztek, további kettő a keresetre vonatkozott.

15 Lineáris valószínűségi modellben és összeillő párok (*matching*) módszerrel is készítették becslést. Ezek a résztvevő (kezelt) és kontrollcsoportok (iskolázottság, életkor és más jegyek szerinti) összetételéből adódó torzítást jól szűrik, de a meg nem figyelt tulajdonságokból (mint például a motiváltság) adódó torzítások kiszűrésére nem alkalmasak.

16 Az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatási programok belső működéséről lásd a [2. rész 4. fejezetét](#).

17 Galasi és szerzőtársai (2007) a Foglalkoztatási Hivatal monitoring-adatbázisán alapuló becslései szerint a 2002 és 2005 közötti időszakban a bértámogatás rövid távú továbbfoglalkoztatási esélyek a nők, az idősebbek és a szakközépiskolát végzettek esetében nagyobbak, míg az általános iskolát végzettek esetében szignifikánsan alacsonyabbak. Arról azonban nem volt információjuk, hogy más munkáltatónál dolgozik-e a korábbi támogatott.

elhelyezkedési esélyekre is jelentős pozitív hatást mutatott ki, annak ellenére, hogy az elmúlt évtizedben csökkent az iskolázatlan munkanélküliek aránya a támogatásban részesülők között.<sup>18</sup> A kiszorítási és helyettesítési hatást, illetve a vélhetően jelentős holtteher-veszteség hatását azonban egyik becslés sem szűrte ki, így nem lehet megállapítani, hogy történt-e javulás.<sup>19</sup>

A bértámogatás hatása függhet a támogatás időtartamától és a munkapiaci helyzettől is. *Galasi és szerzőtársai* (2007) kutatása szerint a 2002 és 2005 közötti időszakban a 180–270 napig tartó bértámogatás nagyobb mértékben növelte a továbbfoglalkoztatás esélyét a támogatott munkáltatónál (ez alsó közelítése a fent említett kutatásokban vizsgált foglalkoztatási esélynek), mint a 180 napnál rövidebb ideig tartó bértámogatás. Máskülönben a bértámogatás időtartama nem befolyásolja a továbbfoglalkoztatási esélyeket. Rosszabb munkaerő-piaci helyzet (magasabb kistérségi munkanélküliségi ráta) mellett az egyének továbbfoglalkoztatási esélyei romlanak, különösen a vizsgált időszak elején.

Az egyéni képzések esetében a nyers elhelyezkedési arányok és az összetételhatásokat kezelő becslések is szignifikáns és pozitív hatást jeleznek (O’Leary 1998). Az egyéni képzések tehát javítják az egyének elhelyezkedési lehetőségeit és kereseti kilátásait, e hatások viszonylag tartósak, és a megfigyelési időszak végén is fennállnak.<sup>20</sup> A csoportos képzéseknél a nyers mutatók valamivel kisebb hatást jeleznek, ez azonban úgy tűnik, hogy legalább részben a résztvevők összetételéből adódik. Az ennek kiszűrése után becsült programhatás nem tér el érdemben az egyéni képzéstől, sem az elhelyezkedési esély, sem a kereset tekintetében. Csoba–Nagy (2011) a kétféle képzésre együttesen pozitív, szignifikáns, bár a bértámogatásnál kisebb hatást mutatott ki.

Galasi és szerzőtársai (2007) becslése szerint a 2000-es években a képzési programok nagyobb mértékben javítják az elhelyezkedési esélyt a nők és a 30 évesnél fiatalabb álláskeresők esetében. Az elhelyezkedési esélyek 30 év felett az életkor emelkedésével határozottan csökkennek. Az iskolai végzettség és az elhelyezkedési valószínűség között viszont nincs határozott összefüggés: még a nyolcosztályosnál alacsonyabb iskolai végzettségű programrésztvevők esélyei sem minden évben szignifikánsan kisebbek. Magasabb munkanélküliség mellett a képzésből kilépők alacsonyabb állásba lépési esélyre számíthatnak.

Ami a képző intézményeket illeti, a szakmunkásképző iskolában és a felsőfokú tanintézetben folyó képzések esetében mutatható ki az elhelyezkedésre gyakorolt, átlagosnál nagyobb és egyértelműen pozitív hatás. Az átképző intézményekben, a szakiskolában és a termelővállalatokban folyó képzések hatása nem tér el az átlagtól, a szakközépiskolára vonatkozó eredmények vegyesek.

A képzés típusa ugyancsak befolyásolja a képzésből kilépők elhelyezkedési esélyeit. Mind a szakképesítést adó, mind a betanító képzések előnyt jelentenek a nyelvi képzéshez képest. A betanító képzésből kilépettek esélye azonban nagyjából kétszerese a szakképesítést adó képzésből kikerülőkének. A képzések óraszámja ugyancsak pozitív irányban befolyásolja az elhelyezkedést, az óraszám emelkedésével az állásba kerülés valószínűsége emelkedik, de a hatás igen gyenge.

18 Frey (2011) szerint 2002-ben még közel 23 százalék, 2010-ben alig 20 százalék volt a képzetlenek aránya a programban.

19 Jelentős holtteher-veszteségre utal, hogy még a Foglalkoztatási Hivatal saját monitoring-kérdőívében is a megkérdezett munkáltatók negyede-ötöde úgy nyilatkozik, hogy támogatás nélkül is alkalmazta volna a program révén felvett álláskeresőt (2001 és 2007 közötti adatok, lásd Frey 2011).

20 Némi kételyt támaszt az eredményekkel szemben, hogy a több programban való részvétel hatását is kezelő becslésekben már nem szignifikáns az egyéni képzés hatása (a csoportos képzés esetében továbbra is az).

Végül, a vállalkozóvá válás támogatása esetében O'Leary (1998) szignifikáns és a képzéseket is meghaladó pozitív elhelyezkedési hatást talál, míg a keresetre vonatkozó hatás negatív. A program az idősebbek és a nők esetében nagyobb mértékben javítja az elhelyezkedési esélyeket.

## AZ AKTÍV ESZKÖZÖK CÉLZÁSA

A főbb eszközök célzása az elmúlt húsz évben nagyjából hasonlóan alakult. Az 1990-es években Galasi és szerzőtársai (1999) vizsgálta az egyes programokba bekerülők összetételét: ekkor a vállalkozási támogatás résztvevői között található a legtöbb felsőfokú végzettségű és a legkevesebb legfeljebb nyolc osztályt végzett. Az ellenkező pólust a közmunka jelentette sok alapfokú végzettségű vagy még nyolc osztályt sem végzett résztvevővel, míg a bértámogatásba kerülők iskolázottsága e kettő között alakult. A közmunkán viszonylag magas volt az 50 éven felüliek és a férfiak aránya.

A 2001 és 2006 közötti évekre Galasi–Nagy (2008) hasonló arányokat talált a szociális segélyben vagy járadékban részesülők körében.<sup>21</sup> Az eredmények szerint a regisztrált munkanélküliek közül a nők valamelyest nagyobb eséllyel kerültek képzési programba, mint a férfiak. Az életkor növekedésével csökken, az iskolázottsággal viszont nő a bekerülési esély. A 25–39 évesek kerültek be a legnagyobb eséllyel bértámogatási programba, a tizenévesek pedig a legkisebbel. Az eredmények az iskolai végzettség szintjével párhuzamosan növekvő esélyekről tanúskodnak. A helyi munkanélküliségi ráta is növeli a bekerülési esélyeket, azaz a bértámogatást a nehezebb munkaerőpiaci helyzetben lévő térségekbe koncentrálnak. Végül, közhasznú munkába sokkal nagyobb valószínűséggel kerülnek a férfiak, az idősebbek és az alacsonyabb iskolai végzettségű álláskeresők. A regisztráció időtartama szerint az 1–3 hónapja regisztráltak lépnek a legnagyobb valószínűséggel közhasznú munkába, ami arra utal, hogy sokan éppen ennek érdekében lépnek be vagy lépnek vissza a regiszterbe. Magasabb munkanélküliségi ráta mellett nagyobb a közhasznú munkába kerülés valószínűsége.

Galasi–Nagy (2008) az ellátás típusa szerint is vizsgálta a programba kerülés esélyét. Az ellátásokban egyáltalán nem részesülőkhez képest bértámogatásra a járadékban részesülők nagyobb, a szociális segélyben részesülők kisebb eséllyel jutnak be, mint a nem segélyezett munkanélküliek. A közhasznú munka esetében fordított a helyzet: e programba a járadékosok mintegy egyharmaddal kisebb, a szociális segélyben részesülők viszont kétszer nagyobb valószínűséggel lépnek be. Az eredményeik tehát azt mutatják, hogy a szociális segélyben részesülők más munkanélküli-csoportokhoz képest a jobb munkaerő-piaci eséllyel kecsegtető bértámogatási programokba alacsony eséllyel, az rövid időtartamú foglalkoztatást biztosító közhasznú munkára – amely után igen ritka a normál munkaerőpiacra való visszatérés – nagy eséllyel kerülnek be.

Köllő–Scharle (2011) kutatása szerint a közfoglalkoztatás célzásán a 2009-ben elindított Út a munkához program sem változtatott érdemben. Az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatásra a korábbinál jóval több forrást biztosító programba nagyobb eséllyel kerültek be a kevésbé iskolázott álláskeresők. Az életkornak lényegében nem volt szignifikáns hatása, egy fontos kivétellel:

<sup>21</sup> Az adatok az Állami Foglalkoztatási Szolgálat számítógépes adatbázisaiból származnak, a 2005 júliusában regisztráltakat 2006 januárjáig követik a nyilvántartásokban. A becslések szakaszos időtartammodelllel készültek, programonként.

a 25 év alattiak bekerülési esélye szignifikánsan nagyobb, ami nem feltétlenül kedvező, amennyiben a közcélú foglalkoztatásban nem szereznek másutt is használható munkatapasztalatot, viszont kevesebb idejük és késztetésük van a nyílt munkapiacra keresni állást. A fővárostól távolabbi és a rosszabb munkapiaci helyzetű településeken jobban nőtt a közcélú foglalkoztatásba vontak aránya, de ezen belül, a legeldugottabb kistépelvényeken kevésbé tudtak élni a bővülő források lehetőségével.

## ÖSSZEGZÉS ÉS JAVASLATOK

Összességében azt állapíthatjuk meg, hogy Magyarországon – európai összehasonlításban – a munkanélküliek elhelyezkedését segítő aktív eszközökre viszonylag csekély, bár fokozatosan bővülő erőforrásokat fordítottak és fordítanak az elmúlt húsz évben. Az eszköztár működtetéséért több intézmény felel, így még a ráfordítások mértékét is nehéz pontosan megállapítani. A források felhasználásának hatásosságáról kevés felhasználható kutatási eredmény áll rendelkezésre, ezért a különféle lehetséges programok közötti választások esetlegesek.

Noha a magyarországi programértékelések döntő többsége nem alkalmas programhatások mérésére, az egyetlen ilyen kísérlet és a nemzetközi tapasztalatok alapján bizonyos összefüggések megfogalmazhatók. Mindenekelőtt azt látjuk, hogy a közfoglalkoztatás különböző válfajai általában nem javítják sem az elhelyezkedési esélyeket, sem a kereseteket. Ha e programok célja az álláskeresők munkapiacra történő visszavezetése, az eszköz általában is és Magyarországon is igen kevésbé váltja be a hozzá fűzött reményeket. A kilencvenes évek egyes programhatásai mellett, az egyetlen magyar programértékelés, valamint a legújabb metaelemzések eredményei arra utalnak, hogy a magán-szektorbeli foglalkoztatás támogatása (például bértámogatások, vállalkozásindítási támogatás) kedvezőbben befolyásolja a munkába állási esélyeket. A képzési/átképzési programokról rendelkezésre álló információk arra utalnak, hogy – az elhelyezkedők arányában mért – kimeneti mutatóikat tekintve az időben inkább romló, mint javuló teljesítményt nyújtanak.

A hatásvizsgálatok hiánya vélhetően összefügg – a kötet **3. részében** bővebben taglalt – általános szakpolitika-alkotási problémákkal. Az időszak egészére jellemző, hogy nem készültek átfogó gazdaságpolitikai stratégiák, amelyekhez a munkapiaci stratégiát kapcsolni lehetett volna. Ebből következően a szaktárca céljait megalapozatlanul tűzték ki, vagy rövid távú politikai szempontok mentén követhetetlen tempóban változtatgatták, később azonban nem kérték számon. Nem meglepő tehát, hogy a szakpolitikusok érdeklődése a hatásvizsgálatok iránt nem állt arányban a lehetőségekkel (vö. **3. rész 2. fejezet**).

A szakirodalom alapján úgy tűnik, hogy programhatásmérésekkel megtámogatott, jól célzott, kisméretű, gyakran más eszközökkel kombinált átképzési programok lehetnek hatásosak. Ehhez mindenekelőtt kontrollcsoportos elemzésekre lenne szükség, amire a Foglalkoztatási (Nemzeti Munkaügyi) Hivatal jelenleg működő informatikai rendszere – jelentéktelen ráfordítások mellett – módot nyújt, ha a regiszterekből és az egységes magyar munkaügyi adatbázisból (EMMA) származó információkat egyéni szinten összekapcsolják. A jelenlegi jogi helyzetben azonban a kutatói ambíció nem elegendő



a tudományos igényű értékelések lefolytatásához, mert az ahhoz szükséges adatok anonimizálását csak politikusok kezdeményezhetik. A szakpolitikai döntések alátámasztásának javításához tehát vagy az adathozzáférés jogi kereteit kell kibővíteni, vagy a szakpolitika érdeklődését kell kiterjeszteni erre a területre.

## HIVATKOZÁSOK

BETCHERMAN, O.–OLIVAS, K.–DAR, A. (2004): **Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries**. Social Protection Discussion Paper Series, World Bank No. 0402.

CARD, D.–KLUVE, J.–WEBER, A. (2010): **Active labor market policy evaluations: A meta-analysis**. NBER Working Paper, No. 16173.

CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA (2011): Foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának tanulságai Magyarországon. Megjelent: *Kézdi* (szerk.) (2011c) 186–197. o.

CSOBA JUDIT–NAGY ZITA ÉVA (2011): A magyarországi képzési, bértámogatási és közfoglalkoztatási programok hatásvizsgálata. Megjelent: *Kézdi* (szerk.) (2011c) 112–144. o.

DAR, A.–TZANNATOS, Z.–ZAFIRIS, P. (1999): **Active labor market programs: A review of the evidence from evaluations**. Social Protection Discussion Paper Series, No. 9901. World Bank

DIAMOND, P. A. (1982): **Wage determination and efficiency in search equilibrium**. Review of Economic Studies, Vol. 49. No. 2. 217–227. o.

FRETWELL, D. H.–BENUS, J.–O’LEARY C. J. (1999) **Evaluating the impact of active labor market programs: Results of cross country studies in Europe and Asia**. World Bank Social Protection Discussion Paper Series, No. 9915.

FREY MÁRIA (2007): **Az aktív munkaerő-piaci eszközök működésének értékelése 2001–2006 között és változásai 2007-ben**. Megjelent *Fazekas Károly–Cseres-Gergely Zsombor–Scharle Ágota* (szerk.): *Munkaerő-piaci tükrök 2007*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest.

FREY MÁRIA (2010): **A foglalkoztatási törvényben rögzített és az ÁFSZ által működtetett, továbbá az ezeken kívül szabályozott és bonyolított aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése a 2004–2009 közötti időszakban**. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest.

FREY MÁRIA (2011): **Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése a 2004–2009. közötti időszakban**. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest.

GALASI PÉTER–HUDOMIET PÉTER–KÉZDI GÁBOR–NAGY GYULA (2007): **A munkaerő-piaci programok hatásvizsgálata**. Kézirat, Budapest.

GALASI PÉTER–LÁZÁR GYÖRGY–NAGY GYULA (1999): **Az aktív foglalkoztatási programok eredményességét meghatározó tényezők**. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, BWP 1999/4.

GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2005): **Az aktív programokban résztvevők állásba lépési esélyei és az aktív programok időtartamát meghatározó tényezők a Monitoring adatállománya alapján**. BCE Emberi erőforrások tanszék, Budapest.

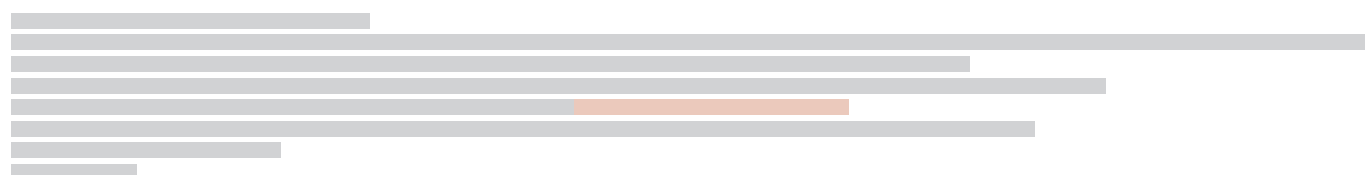
- GALASI PÉTER–NAGY GYULA (2008): **Az aktív munkaerő-piaci programokba kerülés esélyei: képzés, bértámogatás, közhasznú munka.** Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, BWP 2008/7.
- HALMOS CSABA (2005): **A felnőttképzésben részt vevők elhelyezkedése, különös tekintettel a hátrányos helyzetű rétegekre, régiókra.** Kutatási zárótanulmány, Nemzeti Felnőttképzési Intézet, Budapest,
- HUDOMIET PÉTER–KÉZDI GÁBOR (2008): **Az aktív munkaerő-piaci programok nemzetközi tapasztalatai.** Kormányzás Közpénzügyek Szabályozás, 3. évf. 1. sz. 3–37. o.
- HUDOMIET PÉTER–KÉZDI GÁBOR (2011): Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok nemzetközi tapasztalatai. Megjelent: *Kézdi* (szerk.) (2011c) 72–90. o.
- KÉZDI GÁBOR (2004): **Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései.** Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek BWP. 2004/2, Budapest
- KÉZDI GÁBOR (2011a): Bevezető. Megjelent: *Kézdi* (szerk.) (2011c) 46–53. o.
- KÉZDI GÁBOR (2011b): A programok hatásvizsgálatának módszertana. Megjelent: *Kézdi* (szerk.) (2011c) 54–71. o.
- KÉZDI GÁBOR (szerk.) (2011c): **Közelkép. Foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálata.** Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör, 2011. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 43–203. o.
- KIEFER, M. N.–NEUMANN, G. R. (1989): *Search models and applied labor economics.* Cambridge University Press, Cambridge.
- KLUVE, J. (2006) *The effectiveness of european labour market policy.* IZA Discussion Paper No. 2018.
- KÖLLŐ JÁNOS–SCHARLE ÁGOTA (2011): A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre. Megjelent: *Kézdi* (szerk.) (2011c) 144–160. o.
- LEHMANN, H.–KLUVE, J. (2008): **Assessing active labor market policies in transition economies,** Working Papers 646, Dipartimento Scienze Economiche, Universita' di Bologna.
- MORTENSEN, D. T. (1986): *Job search and labour market analysis.* Megjelent: *Ashenfelter, O. C.–Layard, R.* (szerk.): *Handbook of labor economics.* Vol. 2. North-Holland, Amszterdam, 849–919. o.
- NAGY GYULA (2008): **Önkormányzati szociális segélyezés.** Megjelent: *Nagy Gyula* (szerk.) (2008): *Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat.* KTI Könyvek, 10. sz. MTA KTI, Budapest, 56–80. o.
- O'LEARY, C. J. (1998): **Evaluating the effectiveness of active labor programs in Hungary.** Technical Report, No. 98-013. W.E. Upjohn Institute for Employment Research. Kalamazoo, Michigan
- O'LEARY, C. J. (2000) *A net impact analysis of active labour programs in Hungary.* *The Economics of Transition.* Vol. 5. No. 2. 453–484. o.
- O'LEARY, C. J.–KOŁODZIEJCZYK P.–LÁZÁR GY. (1998) *The net impact of active labour programmes in Hungary and Poland.* *International Labour Review,* Vol. 137. No. 3. 321–346. o.
- O'LEARY, C. J.–NESPOROVA, A.–SAMORODOV, A. (2001): *Manual on evaluation of labour market policies in transition economies.* ILO, Genf.
- PISSARIDES, C. A. (1990): *Equilibrium unemployment theory.* Blackwell, Oxford (második kiadás: 2000, The MIT Press, Cambridge, MA).

---

PULAY GYULA–JÁNOSSY DÁNIEL–KISS DAISY (2009): **A felnőttképzési rendszerek hatékonysága nemzetközi összehasonlításban**. Állami Számvevőszék Kutató Intézete. Budapest.

### 5.3. RÉSZMUNKAI DŐ ÉS MÁ S ATIPIKUS FOGLALKOZTATÁSI FORMÁK

KÖLLŐ JÁNOS



#### BEVEZETÉS

Az elmúlt harminc évben a legfejlettebb piacgazdaságokban megtört a napi nyolcórás, heti ötnapos, rögzített helyen és időben végzett munka egyeduralma, a fizetett foglalkoztatásnak számos alternatív – jobb híján atipikusnak nevezett – formája alakult ki (lásd Kalleberg 2000 alapos áttekintését). Az irodalom, illetve a szakzsargon e körbe sorolja a részmunkaidőt, a rugalmas munkaidő-beosztást, az otthoni és távmunkát, a munkaerő-kölcsönző közvetítésével vagy vállalkozási szerződéssel végzett munkát, sőt, esetenként még az önfoglalkoztatást is.

Az *atipikus* jelző nemcsak azért nem találó, mert túlságosan sokféle dolgot próbál egyetlen fogalom alá sorolni, hanem azért sem, mert a nem munkaszerződéssel végzett, otthon vagy változó helyszíneken, változékony időbeosztással végzett munka történetileg nem a kivételt, hanem a főszabályt jelentette, legyen szó parasztokról, iparosokról, fuvarosokról vagy kereskedőkről. Az újdonságot az jelenti, hogy ezek a formák az 1980-as évektől kezdve egyre gyakrabban jelentek meg a bérmunka világában is, miközben a visszaszorulásuk is tovább folytatódott a mezőgazdaság és a tradicionális kisipar térszűkítésével párhuzamosan. Jól mutatja ennek a két folyamatnak az együtt járását a dél-európai országok példája: a részmunkaidős foglalkoztatás aránya például Olaszországban, Portugáliában és Spanyolországban egészen 1991–1992-ig stagnált vagy enyhén mérséklődött, Görögországban pedig 1992-ig erősen csökkent, és azóta sem nőtt érdemben.<sup>1</sup>

Az sem állítható, hogy az *atipikus* formák *minden* fejlett piacgazdaságban tömegesen kezdenek tért hódítani. A részmunkaidősöknél maradván: az Egyesült Államokban 1980 és 2000 között folyamatosan csökkent az arányuk, Kanadában pedig a korábbi növekedést visszaesés váltotta fel az 1990-es években (Buddelmeyer és szerzőtársai 2004). Az alapvető gazdasági és jóléti mutatók alapján a fejlett világba sorolható közép-kelet-európai országokban pedig e formák a legutóbbi időkig kivételesek maradtak.

Ebben a fejezetben a *reszmunkaidős foglalkoztatás* kérdésével foglalkozunk behatóbban, csak röviden térünk ki más *atipikus* formákra. A választás egyik oka, hogy utóbbiak Magyarországon vagy marginális jelentőségűek (mint a távmunka és a rugalmas munkarend), vagy nem állnak róluk rendelkezésre megfelelő adatok (munkaerő-kölcsönzés, színlelt munkaszerződések), vagy ha léteznek is adatok, a fogalmi tisztázatlanság nehezíti az elemzésüket (otthoni

<sup>1</sup> Hosszú idősorokat mutat be és értékel például Smith és szerzőtársai (1998) és Buddelmeyer és szerzőtársai (2004).

munkavégzés). A másik – és sokkal fontosabb – ok, hogy a részidős foglalkoztatás mára az Európai Unióban igen elterjedté vált – az utóbbi tíz évben Magyarországon is nőtt a részaránya –, és számos elemző és szakpolitikus ebben látja az aggregált foglalkoztatás növelésének és a piac rugalmasabbá tételének egyik legfontosabb tartalékát.

Ezt a várakozást a magyar esetben alátámasztani látszik, hogy ma a munkavállalási korú népesség éles kontúrokkal hasad két nagy csoportra: azokra, akik jellemzően napi nyolc órában, heti öt napon, rögzített munkaidőben dolgoznak, és azokra, akiknek semmilyen kapcsolatuk nincs a „munka világával.” Mint Bajnai és szerzőtársai (2008) a 2005. évi európai munkaerő-felmérések mikroadatait elemezve rámutatnak: a legjobb munkavállalási korbán lévő népesség összes munkaórája Magyarországon kisebb mértékben marad el a potenciálistól, mint például Svédországban, Finnországban, Norvégiában, Franciaországban, Angliában, Németországban vagy Hollandiában. Ugyanakkor a viszonylag nagy munkatömeg kevés ember között oszlik el, és nagymértékben beszűkült a foglalkoztatás és a nem foglalkoztatás közötti átmeneti zóna. Az állásban lévő magyar férfiak tényleges, átlagos munkaideje (41,6 óra) 36 perccel hosszabb az EU-15 átlagnál, a dolgozó nők pedig sokkal hosszabb munkaidőt (39 óra) teljesítenek, mint a nyugat-európai társaik: hetente 6,5 órával, majdnem egy egész munkanappal többet dolgoznak.<sup>2</sup> A magyar munkavállalók ritkábban vannak távol a munkahelyüktől, a megfigyelt tényleges munkaidejük ritkábban tér el a szokásostól, ha mégis eltér, az ritkábban köszönhető a rugalmas munkabeosztásnak, és közülük sokkal kevesebben dolgoznak részmunkaidőben. Az éllavas országokhoz viszonyítva kevesen dolgoznak otthon (Bajnai és szerzőtársai 2008), a távmunkában dolgozók aránya a két százalékot sem éri el, és a munkavállalók több mint kilenctizede rögzített kezdési és befejezési idővel dolgozik a munkahelyén, ami a legmagasabb arány az EU-ban (EU 2003, idézi: Frey 2005). Magyarországon tehát kevesen dolgoznak sokat, zömmel merev, a 19–20. századi bér munkára jellemző feltételek között, és ezen esetlegesen segíthet a részmunkaidős foglalkoztatás bővülése.

Magyarországon nagyon kevés empirikus, „kemény” adatokon nyugvó kutatás folyt a részmunkaidős foglalkoztatásról, ezért kénytelenek vagyunk – a kötet műfajától idegen megoldást választva – alkalmi számításokkal pótolni a hiányzó tényanyagot. Az itt közölt táblázatok és becslések nem pótolják a szisztematikus kutatást – csak reménykedhetünk, hogy alkalmasak a legalapvetőbb tendenciák és összefüggések érzékeltetésére, és segíthetnek a megfelelő kutatási hipotézisek, értékelési szempontok és szakpolitikai kiindulópontok megfogalmazásában.

## RÉSZMUNKAI DŐ – ÖSZTÖNZŐK, HASZNOK, KÖLTSÉGEK

A részmunkaidő terjedését egyaránt ösztönzik keresleti és kínálati tényezők. A részidős foglalkoztatás a munkáltató számára olcsóbbá teheti a napi vagy heti munkacsúcsokhoz és -völgyekhez való alkalmazkodást, márpedig a munkaerőigény ilyen típusú – jelentékeny, de kiszámítható – hullámszámai nagyok lehetnek a kereskedelemben, a vendéglátásban, a személyi szolgáltatásokban, az egészségügyben, az oktatásban, sőt a közigazgatásban is. További, bár esetleges előnyt jelent, hogy számos országban a munkahelyeket védő

<sup>2</sup> A kérdés referenciahetében mért átlagos munkaórák. (Forrás: Eurostat: Labour Force Survey, 2005.)

szabályok nem vonatkoznak a részmunkaidősökre, és körükben a szakszervezeti lefedettség is alacsonyabb. Hasonlóan fontos, bár általánosnak nem mondható előny, hogy a vállalatok a részmunkaidősöket számos országban a teljes munkaidősökénél alacsonyabb órabérrel foglalkoztathatják, mint arra a későbbiekben részletesen kitérünk. Végül, de nem utolsósorban, az európai országok zömében az állam különféle kedvezményekkel támogatja a részmunkaidős foglalkoztatást, abban a reményben, hogy az pótlólagos munkahelyeket teremti, vagy elősegíti, hogy az adottnak gondolt „munkatömeg” több ember osztozzék (vö. Layard és szerzőtársai 1991).

A kínálati oldalon a részmunkaidő megkönnyíti a gyermeknevelés, az otthoni ápolás – általánosságban a háztartási munka – és a piaci munkavállalás összeegyeztetését. Nem kényszerülnek *igen–nem* választásra a kisgyermeket nevelő, de a szakmájukról lemondani nem kívánó anyák, a tanulni vágyó, de nyomorogni nem szándékozó diákok, az iskolát elhagyó, de egyetlen munkahely mellett tartósan elköteleződni még nem kívánó, a *job shopping* időszakát élő pályakezdők. Ha léteznek részidős állások, az a munkapiacra vonzhat olyanokat, akiknek a várható órabér és a nem munkából származó jövedelem alapján választott optimális munkaideje nullánál nagyobb, de napi nyolc óránál vagy heti 40 óránál kevesebb.

Ezekkel az előnyökkel szemben nem kevésbé komoly akadályok és hátrányok állnak. A munkaerő-felvétel egyfelől, a munkába állás és a bejárás másfelől fix (toborzási, betanítási, utazási, gyermekelhelyezési) költségekkel jár, ami a munkáltató vagy a munkavállaló számára veszteségesé teheti a részidős munkavállalást. A fix költségek a munkáltatót arra ösztönözhetik, hogy azokat alacsonyabb bérek formájában áthárítsa a munkavállalókra, kihasználva, hogy sokan nem önkéntesen, hanem más lehetőség hiányában választanak részidős állást (arányuk az EU-ban 10 és 40 százalék közé tehető a munkaerő-felmérések adatai szerint). Ugyanakkor a munkavállalói fix költségek miatt sokaknak csak a teljes idősnél magasabb órakereset esetén érdemes nyolc óránál kevesebbet dolgozni, ami a kínálati oldalról kiindulva drágítja a részidős foglalkoztatást. Egyes longitudinális elemzésekből (O'Reilly–Bothfeld 2000) úgy tűnik, hogy a részidős munkavállalás nem tekinthető a teljes idős munkavégzés előszobájának: az azt elhagyók nagy része nem teljes állásba lép, hanem kiszorul a munkapiacról.

A hasznok, károk, ösztönzők és akadályok sokfélesége játszhat közre abban, hogy a részidős foglalkoztatás aránya rendkívül széles sávban szóródik még az EU-n belül is. Az e témában gyakran emlegetett Hollandia, ahol az arány (a két nemre együttesen) meghaladja a 40 százalékot, valójában Nyugat-Európán belül is szélsőséges kivételt jelent: a részidős arány a többi országban az 5–25 százalékos sávban szóródik, a globális válság előtt a régi EU-ban átlagosan 21 százalékra rúgott (EU 2006, 40. o. 23. táblázat), az új tagországokkal együtt valamivel 20 százalék alatt volt. A lista élén Nagy-Britannia és az északi országok állnak, az alján pedig egyfelől Görögország, Spanyolország, Olaszország és Portugália, másfelől a volt szocialista, új EU-tagországok.

A részmunkaidős állások hozzájárulása a teljes foglalkoztatás *növekedéséhez* 2000-ig nem volt igazán jelentős: Hollandiát leszámítva, sehol sem érte el az 1 százalékot. Igazán jelentőssé az elmúlt tíz évben vált: 2004–2005-ben az újonnan teremtett állások 65 százaléka részidős volt az EU (2006) jelentés szerint.

A fejezet szerzőjének nincs tudomása olyan kutatásról, ami feltárná a részmunkaidős állások aggregált foglalkoztatásra gyakorolt hatását, illetve ennek országonkénti eltéréseit. Buddelmeyer és szerzőtársai (2004) longitudinális országos szintű adatok segítségével a részmunkaidő foglalkoztatáson *belüli* részarányát elemzik, és noha ez nem egészen azonos azzal a kérdéssel, ami a gazdaságpolitikust leginkább érdekelheti (vajon lehet-e többletfoglalkoztatást teremteni a részmunkaidő terjesztésével), így is figyelemre méltó eredményekre jutnak.

A részmunkaidős állások arányára szignifikánsan hatott a szakpolitika irányváltása, ami a részdíjű állások bértámogatásában, illetve a részmunkaidősök egyenjogúsításában, a diszkrimináció felszámolásában öltött testet – különböző időpontokban, az országok nagyobb részében. A részmunkaidős állások arányát közvetett módon növelte a teljes idős, határozott idejű állásokat védő – és ezzel megdrágító – szabályozás (*employment protection legislation, EPL*).

Igen szoros kapcsolat mutatható ki a részmunkaidős állások aránya és a termékenység, illetve a gyermektámogatások között. Az előjelek alapján – nyitva hagyva a kérdést, hogy vajon mi okoz mit – úgy fogalmazhatunk: az egyik oldalon magas termékenységet, szerény támogatásokat és sok részdíjű állást látunk, a másikon bőkezű készpénzes gyermektámogatást, kevés részdíjű állást és alacsony termékenységet.

Buddelmeyer és szerzőtársai (2004) nem találtak érdemi összefüggést a részmunkaidős foglalkoztatás aránya és a munkát terhelő adók, illetve a munkanélküli-segély nagysága és hossza között. A részmunkaidős foglalkoztatás aránya anticiklikus: magasabb rossz és alacsonyabb jó években.

A tanulmány bevallottan hozzávetőleges, de a nagyságrendeket megvilágító becslése szerint az olyan jellegű és erejű reformok, mint amilyenekre Európában a vizsgált időszakban (1983–2002) sor került, *tíz év alatt 1,6–3,5 százalékponttal* emelhetnék a részmunkaidős *arányt* – amiből természetesen nem következik az aggregált foglalkoztatás *szintjének* hasonló (vagy akármekkora) növekedése. Ám, még ha azt feltételezzük is, hogy a reformok hatására keletkező részdíjű állások hozzáadódnak a meglévő munkahely-állományhoz, vagy egyébként megszűnő teljes idős állásokat váltanak ki, az eredmények akkor is szerénységre intenek a közvetlen foglalkoztatáspolitikai beavatkozástól várható álláshely-bővüléssel kapcsolatban.

## RÉSZMUNKAI DŐS FOGLALKOZTATÁS MAGYARORSZÁGON

A részmunkaidőben dolgozók számaránya pontosan nem állapítható meg, illetve – különböző, egyaránt értelmes definíciókat használva – különböző számarányokat kapunk. A válság előtt, 2008 elején a KSH Munkaerő-felmérése (MEF) szerint a foglalkoztatottak 4,3 százalékának volt részmunkaidős szerződése, de 7 százalék nyilatkozott úgy, hogy a szokásos munkaideje nem éri el a heti 40 órát. Nagyobb részük legalább 30 órát dolgozott, az ennél kevesebbet teljesítő aránya a másfél százalékot sem érte el (*1. táblázat*).

A két csoport átfedi egymást: a magukat részmunkaidősnek mondók 1,3 százaléka 40 óránál hosszabb, a teljes munkaidősök 2,4 százaléka viszont 40 óránál rövidebb szokásos munkaidőről számolt be. Hasonlóképpen, eltérő arányokat és bizonyos fokú átfedést mutatnak a Bértarifa-felvétel adatai is. Az ötfősnél

nagyobb cégekben és a költségvetési intézményekben alkalmazottak körében 8,1 százaléknak, a nyugdíjasokat figyelmen kívül hagyva 7,2 százaléknak volt részmunkaidős szerződése. A teljes munkaidősök 2,4 százaléka esetében azonban 40 óránál rövidebb szokásos heti munkaidőt jeleznek az adatok, és 10,5 százalékuk esetében a ténylegesen kifizetett májusi munkaórák száma nem érte el a 168-at, míg a részmunkaidősök 1,1 százalékánál meghaladta ezt az értéket.

1. táblázat: Részmunkaidős szerződés és szokásos heti munkaidő 2008. január–márciusban (százalék, összes foglalkoztatott = 100)

	Férfi	Nő	Összesen
Részmunkaidős szerződés	3,1	5,9	4,3
Szokásos heti munkaideje 40 óránál rövidebb	5,4	8,9	7,0
1–19 óra	0,3	0,2	0,3
20–29 óra	0,9	1,0	0,9
30–35 óra	2,2	4,0	3,0
36–39 óra	2,0	3,7	2,8
40 óra vagy több	94,6	91,1	93,0
Összesen	100,0	100,0	100,0

*N = 25 554 fő.*

*Megjegyzés: azokat, akik a szokásos munkaidejüket „nagyon változóként” írták le (zömmel vállalkozók), a referenciahéten ténylegesen ledolgozott órákkal vettük figyelembe.*

*Forrás: a KSH MEF 2008. január–március, a szerző számításai.*

Akármilyen adatot és munkaóráhatárt tekintünk is,<sup>3</sup> a részidős foglalkoztatás aránya az európai átlagnál sokkal alacsonyabbnak mutatkozik, ami nem magyar, nem is kelet-európai, sokkal inkább „déli” vonás, mint arra a Bajnai és szerzőtársai (2008) írásában közölt számításokkal korábban felhívtuk a figyelmet.

A részidős foglalkoztatásnak nemcsak a szintjét, a dinamikáját sem könnyű megítélni. Mint a 2. táblázatban látható, a KSH Munkaerő-felméréseiből származó adatok csupán néhány tized százalékos emelkedést mutatnak 2003 és 2010 között, ami (a foglalkoztatás esetében nagyjából fél százalékos mintavételi hibahatárát is figyelembe véve) jelentéktelennek nevezhető.

Az FH Bértarifa-felvételeinek vállalati nyilvántartásokból származó adatai magasabb részmunkaidős szintet és nagyobb emelkedést mutatnak (2. táblázat). Az eltérés okát nem ismerjük, esetlegesen szerepet játszhatott benne, hogy a vállalatok az alkalmazottaik részmunkaidőssé nyilvánításával tudnak a minimálbérnél alacsonyabb bért fizetni. 2008-ban a részmunkaidősök 22 százaléka – az összes alkalmazott nagyjából két százaléka – keresett kevesebbet a rá érvényes teljes idős minimálbér havi összegénél. Ha a részidős állások 2003 és 2010 közötti teljes kimutatott aránynövekedése ennek köszönhető (ami valószínűtlen), akkor is magasabb indexeket kapunk, mint amit a KSH MEF idősorai mutatnak. Ha a vállalati adatoknak adunk hitelt, akkor is szerény, a Nyugat-Európával szembeni hátrányunkon sokat nem változtató növekedésről beszélhetünk.

3 Az itt közölt számításokban heti 40 óránál húzzuk meg a határt, a 36 órás választóvonal alkalmazásával – mint a közölt adatokból látszik – 2008-ban majdnem három százalékponttal alacsonyabb részmunkaidős foglalkoztatási arányokat kapnánk.



2. táblázat: A részmunkaidős dolgozók aránya különböző adatfelvételek és kritériumok szerint, 2003–2010

	Munkaerő-felvétel		Munkaerő-felvétel, a Bértarifa-felvétel célsokasága <sup>a</sup>		Bértarifa-felvétel	
	részmunkaidős	szokásos munkaideje 1–39 óra <sup>b</sup>	részmunkaidős	szokásos munkaideje 1–39 óra <sup>b</sup>	részmunkaidős	szokásos munkaideje 1–39 óra <sup>c</sup>
2003	4,8	8,5	3,8	6,7	6,0	9,0
2004	4,4	8,5	3,5	6,7	6,5	9,7
2005	4,0	8,6	3,1	6,7	7,7	10,2
2006	3,9	7,9	3,2	6,1	8,9	11,7
2007	4,0	7,7	3,3	5,9	7,3	9,6
2008	4,3	7,6	3,5	5,8	8,1	10,6
2009	5,0	8,5	4,1	6,6	9,8	12,4
2010	5,6	9,2	4,1	6,9	..	..

a Közelítés: ide soroltuk a legalább ötfős vállalatoknál vagy költségvetési ágazatokban (oktatás, egészségügy, közigazgatás) alkalmazottként dolgozókat.  
b Azokat, akik a szokásos munkaidejüket „nagyon változóként” írták le (zömmel vállalkozók), a referenciahéten ténylegesen ledolgozott órákkal vettük figyelembe (lásd még [Adattár](#)).  
c A munkaszerződésben rögzített óraszám. A tanulmány írásakor a 2010. évi felvétel mikroadatai még nem álltak rendelkezésre.

Forrás: FH Bértarifa felvételei, szerző számítása.

3. táblázat: Részmunkaidősök aránya az újonnan felvettek és a régebben ott dolgozók körében, 2003–2009 (Ötfős és nagyobb vállalatok, valamint költségvetési szféra, nyugdíjasok nélkül)

Év	Részmunkaidősök aránya az		Heti szokásos 1–39 óra munkaidőben dolgozók aránya az	
	összes alkalmazott között	előző évben felvettek között	összes alkalmazott között	előző évben felvettek között
2003	6,0	9,8	9,0	11,2
2004	6,5	10,5	9,7	12,2
2005	7,7	12,1	10,2	13,3
2006	8,9	13,8	11,7	15,1
2007	7,3	12,5	9,6	14,4
2008	8,1	13,3	10,6	14,3
2009	9,8	14,4	12,4	15,5

Részmunkaidős: a szerződés jellege szerint.  
Új belépő: a jelzett évben lépett be és a következő évi bértarifa-felvétel idején (májusban) még az adott vállalatnál vagy intézménynél dolgozott.

Megjegyzés: a szerződés jellegére vonatkozó információ először a 2003-as felvételi hullámban érhető el.

Forrás: Bértarifa-felvételek.

A részmunkaidős foglalkoztatás *jövőbeli* dinamikájának megítéléséhez hasznos, ha megfigyeljük, milyen a részidős állások aránya az új munkaszerződésekben. Erre az FH bértarifa-felvételének és a KSH munkaerő-felmérésének az adatai is alkalmasak, itt az előbbiből származó adatokat közlünk, annak megemlítésével, hogy a régi és új szerződések összehasonlítása hasonló eredménnyel jár a MEF esetében is. Mint a 3. táblázatban látható, az adatfelvételt megelőző évben belépők között a részmunkaidősök aránya lényegesen nagyobb, mint a teljes alkalmazotti állományban, jelentősen növekedett az elmúlt években, és az időszak végén már nem állt nagyon messze a nyugat-európai foglalkoztatotti állományra jellemző részmunkaidős foglalkoztatotti aránytól.

Hogy ennek alapján várható-e jelentős növekedés a részmunkaidő elterjedtségében, az függ attól, hogy milyen a részidősök aránya a munkahelyükről kilépők vagy onnan elbocsátottak körében. Elképzelhető ugyanis, hogy a 3. táblázat adatai csupán a részidős állások instabilitását, az átlagosnál nagyobb munkaerő-forgalmát jelzik. E nyilvánvalóan fontos kérdés – rendkívül munkaigényes – vizsgálatához a szükséges alapadatok a KSH Munkaerő-felméréseiben rendelkezésre állnak: a kérdezettek követésével azonosíthatók a munkahely-változtatók, illetve munkanélkülivé vagy inaktívvá válók, és megállapítható, hogy az elhagyott vagy elveszített munkahelyeik teljes vagy részidősök voltak-e.

### KIK DOLGOZNAK RÉSZMUNKAI DŐBEN?

A kérdésre három becsléssel próbálunk röviden válaszolni, amelyeket e fejezet végi Függelék F1., F2. és F3. táblázata foglal össze. Mindhárom esetben probit függvényekkel vizsgáljuk, hogyan hatottak különféle egyéni, vállalati és környezeti jellemzők arra, hogy a megfigyelt egyén részmunkaidőben dolgozott-e (a szerződés formája szerint). Az első becslés a KSH MEF 2008. első negyedévi, a második az FH Bértarifa-felvételének 2008. évi adatain nyugszik, a harmadik szintén az utóbbin, de a figyelmet a versenyszférára korlátozva. A MEF lehetővé teszi különféle háztartási változók bevonását, míg a Bértarifa-adatok a vállalati jellemzők hatásáról adhatnak képet.

Az F1. táblázatbeli becslés szerint a kevésbé iskolázottak, különösen a 0–7 osztályt végzett nők dolgoznak nagy arányban részmunkaidősként (de ők fél százaléknál is kisebb csoportot alkotnak a foglalkoztatottakon belül), a 15–29 éves nők két százalékkal, az 50 évesnél idősebbek öt százalékkal nagyobb valószínűséggel részidősök. A gyermekek száma a férfiaknál egyáltalán nem, a nőknél kismértékben befolyásolja a részidős állás választását. A legerősebb hatása annak van, ha a dolgozót nyugdíj, gyermektámogatás vagy munkanélküli-, illetve szociális segély mellett alkalmazzák: a nyugdíj 40 százalékkal, a nőknél a gyēs-gyed-gyet 32 százalékkal, a munkanélküli-ellátás a férfiaknál 8,5, a nőknél 24 százalékkal növeli a részmunkaidő valószínűségét, ami minden egyéb hatást elhomályosít.

Az F2. táblázat is az iskolázottsággal csökkenő részmunkaidős arányt jelez. Az életkor hatása itt is jelentéktelen, a nyugdíjé itt is nagyon erős. A költségvetési és a versenyszféra közötti különbség csak a nőknél számít, a Budapest-vidék különbség csak a férfiaknál. Minél magasabb a kistérségi munkanélküliség, annál valószínűbb, hogy a megfigyelt egyén részmunkaidőben dolgozik, de ez a hatás, bár szignifikáns, nem erős (egy szórás egységgel magasabb munkanélküliség nagyjából egy százalékkal magasabb részidős arányt valószínűsít).

Az *F3. táblázat*beli becslést, ahol elsősorban a vállalati jellemzők hatására vagyunk kíváncsiak, a két nemre együttesen végeztük el. A korábban látottakhoz hasonló nemek, életkor és iskolázottság szerinti különbségeken túl, itt újabb fontos dimenziók vizsgálatára van mód. A részmunkaidő 4,3 százalékkal gyakoribb az új belépőknél és 6,3 százalékkal a határozott idejű szerződéssel rendelkezőknél. A vállalati, ágazati vagy másfajta kollektív szerződés hatálya alatt dolgozóknál a részmunkaidő valószínűsége (egyenként) 2–4 százalékkal alacsonyabb, és ehhez hasonló erejű negatív befolyása van a külföldi tulajdonnak. Az állami tulajdonnak nincs hatása. Az adatok a legkisebb és a nagy–közepes vállalatoknál jeleznek magasabb részidős foglalkoztatási arányt. Az ágazatok közül a vendéglátás, a személyi, üzleti és pénzügyi szolgáltatás, valamint a (magán)egészségügy és a (magán)oktatás emelkedik ki.

Az, hogy inkább a kisebb és/vagy kollektív szerződéssel le nem fedett hazai tulajdonú vállalatoknál, magas munkanélküliség mellett és a legkevésbé iskolázott rétegeknél látunk viszonylag magas részidős foglalkoztatási arányt, arra utal, hogy a részmunkaidős állások inkább a vállalatok kezdeményezésére és nem a munkavállalók nyomására keletkeznek. Ugyanakkor az, hogy a transzferekben részesülők körében a részidős foglalkoztatási arány sokszorosa az átlagosnak, annak jeleként értelmezhető, hogy a részidős munkával szembeni ellenállás e körben sokkal kisebb, illetve a két félnek egyaránt kedvezőbb feltételekkel köthető részidős szerződés. Hogy miért, arról közvetett úton fontos információkkal szolgálnak a részidősök – ezen belül a transzferben részesülők és nem részesülők – bérei.

## A RÉSZMUNKAI DŐSÖK BÉREI

A nemzetközi szakirodalom igen nagy terjedelemben foglalkozik a részmunkaidősök bérhátrányának (*part-time penalty*) kérdésével. A legfejlettebb piacgazdaságokban a kutatások zöme alacsonyabb órakeresetet figyel meg a részmunkaidősöknél (Ermisch–Wright 1993, Wolf 2002, Kranz–Rodriguez–Planas 2009, Manning–Petrolongo 2005, Rodgers, 2004) és ez többnyire a megfigyelhető összetétel-különbségek és a szelekciós hatások figyelembevételénél is igaz marad. Ugyanakkor az eredmény nem általánosítható: egyes kutatások éppen ellenkezőleg, bérelőnyt (*part-time premium*) azonosítanak: ilyen eredményeket közöl például Posel–Muller (2007) Dél-Afrikából, Krillo–Masso, (2010) Észtországból (a nőknél), O’Dorchay és szerzőtársai (2007) Dániából, és legalábbis a – nyers, valamint a megfigyelhető jellemzőkre kontrollált – bér adatok erre utalnak Magyarországon is.

A Bértarifa-felvétel adatai szerint 2008-ban a részmunkaidősök 15,5 százalékkal többet kerestek egy fizetett órára vetítve, mint a teljes munkaidősök, a férfiak és nők egyaránt. Ráadásul, a bérelőny a nem, a munkapiaci tapasztalat, az iskolázottság, az ágazat, a régió és a vállalatméret figyelembevételénél is 29,6 százalékkal emelkedik!

A bérelőny mögött a legkülönbözőbb okok állhatnak: a részmunkaidősök lehetnek termelékenyebbek, meg nem figyelhető jegyeikben „jobbak”, esetleg különleges munkaposztokat töltenek be, miközben a kínálatuk szűkös, és ezért jobb alkupozícióban vannak és a többi. E könyvfejezetnek nem célja, hogy pótolva az elmaradt kutatásokat, felderítse a bérpénium mögött álló okokat, de egyetlen,

az esetleges későbbi kutatások és a foglalkoztatáspolitikai diskurzus számára hasznos megfigyelést – és egy azon alapuló hipotézist – meg kíván osztani az olvasóval.

## HIPOTÉZIS A RÉSZFOGLALKOZTATÁS KÖLTSÉGEIRŐL

Röviden és erősen fogalmazva, a hipotézis úgy foglalható össze, hogy Magyarországon *a*) elsősorban a különböző transzferekben (nyugdíjban, gyesben vagy gyetben) részesülők keresnek részidős állást, *b*) ők lényegesen alacsonyabb bérért hajlandók ilyen munkahelyeket betölteni, mint a transzferben nem részesülők, akik csak tetemes bértöbblet esetén választanak részidős állást, *c*) ami egyszerre vezet oda, hogy a részmunkaidős állások a munkáltatók számára drágák, és ezért ritkák is, és oda, hogy az ilyen munkahelyeket elsősorban nyugdíjasokkal és gyermektámogatásban részesülőkkel töltik fel.

Ami az első állítást illeti, a 4. táblázat jól mutatja, hogy a részidős állást kereső vagy azt elfogadni hajlandó munkanélküliek aránya sokkal magasabb a transzferben részesülők esetében.

4. táblázat: Az állást keresők megoszlása transzferstátus és a keresett munka jellege szerint

Milyen állást keres?	Nyugdíjban, gyermektámogatásban		Összes álláskereső
	nem részesül	részesül	
Teljes munkaidős állást	54,3	19,6	52,4
Elsősorban teljes munkaidős állást	34,0	28,4	33,7
Részidős állást	1,6	28,5	3,1
Elsősorban részidős állást	0,8	10,0	1,3
Mindegy	9,0	11,6	9,1
Vállalkozni akar	0,3	1,9	0,4
Összesen	100,0	100,0	100,0

*N* = 2826 fő.

Forrás: a KSH MEF 2008. április–június, a szerző számításai.

A második (*b*) állítást is alátámasztják a KSH Munkaerő-felmérésének ugyanazon, 2008. első negyedévi hullámából származó adatok. Sajnos, csak havi béradatokkal rendelkezünk, tehát a még elfogadhatónak tartott órakeresetről az 5. táblázat nem szolgál információval, de azt megerősíti, hogy a transzferben részesülők sokkal olcsóbban kínálják magukat részmunkaidős állásra, mint az átlagos munkanélküli.

Ez a megfigyelés összhangban van a munkakínálat alapmodelljével. Egyfelől, ha jelentősek a fix munkavállalási költségek, azok felemészthetik – akár meg is haladhatják – a rövid idejű munkavállalásból származó bért, eleve kizárva a részidős munkavállalást, ami nem feltétlenül van így, ha az álláskereső valamilyen támogatásban részesül. Másfelől, jelentős, nem munkából származó – de a munkavállalással el nem vesztett – jövedelem esetén az optimális munkaidő-választás nagyobb valószínűséggel esik a részmunkaidő tartományába, míg ilyen jövedelem hiányában csak különösen magas órabér biztosít az inaktív

státusban élvezetnél magasabb hasznosságot a rövid munkaidőnek megfelelő, viszonylag alacsony összkereset mellett.

Az elfogadási bérküszöbökben meglévőhöz hasonló különbség mutatható ki a tényleges keresetekben is, mint azt a 6. táblázat mutatja. Sajnos, a KSH Munkaerő-felmérésben felvett kereseti adatok újabban nem állnak a kutatók rendelkezésére, de egy hipotézis kifejtéséhez a ma már tízéves táblázat adatai is alkalmasak.

5. táblázat: Az állást keresők elfogadási bérküszöbe transzferstátus és a keresett munka jellege szerint, a teljes munkaidős állást kereső (csak azt elfogadó), transzferben nem részesülő munkanélküliekhez képest (regressziós együtthatók\*)

Hány logaritmusponttal alacsonyabb a még elfogadhatónak tartott havi bér, ha az álláskereső:	... nyugdíjban, gyermektámogatásban	
	nem részesül	részesül
részmunkaidős állást keres, és ...	-0,1381 (4,32)	-0,2699 (8,13)
hajlandó elfogadni részmunkaidős állást, és ...	-0,0814 (8,33)	-0,1969 (8,52)

\* A regressziós egyenlet függő változója az álláskereső által megjelölt legalacsonyabb elfogadható havi bér logaritmus. Független változók: férfi, életkor, életkor négyzete, hat iskolai végzettség kétértékű változója, Budapest kétértékű változója, a települési munkanélküli-ráta logaritmus, az álláskeresés hossza hónapban, valamint a táblázatban szereplő interaktív változók (részidős állást keres x kap transzfer és a többi). A közölt együtthatók azt mérik, hány logaritmusponttal alacsonyabb az elfogadási bérküszöb az adott csoportban azokhoz képest, akik nem kifejezetten részidős állás keresnek (első sor), illetve, csak teljes idős állást fogadnának el (második sor).

Megjegyzés: a referenciacsoportokban a transzferben részesülők és nem részesülők rezervációs bérei nem különböznek egymástól szignifikánsan. A zárójelben szereplő értékek t-hányadosok.

N = 2452 fő.

Forrás: KSH MEF 2008. január–március, a szerző számításai.

6. táblázat: A részmunkaidőben foglalkoztatottak munkaideje és keresete, 2001. április–június

Nyugdíjat, gyest kap-e?	Heti munkaidő (óra)		Regresszióval kiigazított kereset (hasonló teljes munkaidősök keresete = 100)	
	munkaóra	teljes munkaidős=100	havi kereset	órakereset
Igen	19,1	48,7	52,7	110,1
Nem	20,9	51,1	68,3	134,9

Kontrollváltozók: nem, életkor, helyi munkanélküli ráta, valamint kétértékű változók 10 iparágra, 10 foglalkozási csoportra, 5 vállalati méretkategóriára és Budapestre.

Forrás: KSH MEF 2001. április–június, Köllő–Nacs (2004) számítása.

7. táblázat: A foglalkoztatottak megoszlása transzferstátus és a betöltött állás jellege szerint 2008 első negyedében (százalék)

Transzferstátus és a betöltött állás jellege	Százalék
1. A nyugdíjban vagy gyermektámogatásban részesülők részaránya	
– a teljes munkaidősök között	3,3
– a részmunkaidősök között	47,4
2. A nyugdíjban vagy gyermektámogatásban részesülő foglalkoztatottak közül	
– teljes munkaidős	58,1
– részmunkaidős	41,9
– összesen	100,0
3. A nyugdíjban vagy gyermektámogatásban nem részesülő foglalkoztatottak közül	
– teljes munkaidős	96,7
– részmunkaidős	3,3
Összesen	100,0

*N = 25 554.*

*Forrás: a KSH MEF 2008. első negyedévi adatai, a szerző számításai.*

Látható, hogy a transzferben részesülő részmunkaidős foglalkoztatottak órabére nem sokkal magasabb, mint a hozzájuk hasonló teljes munkaidősöké: 51,3 százalékkal kevesebbet dolgoznak és 47,3 százalékkal keresnek kevesebbet havonta. A transzferben nem részesülők azonban csak sokkal magasabb órabér esetén fogadnak el részmunkaidős állást: 48,9 százalékkal dolgoznak kevesebbet, de csak 31,7 százalékkal keresnek kevesebbet, órabérük 34,9 százalékkal magasabb, mint a hozzájuk hasonló teljes munkaidősöké.

Végezetül, ami a c) pontot illeti, nem csak az igaz, amit korábban, az *F1–F3*. táblázatokban láttunk, hogy a részmunkaidő az átlagosnál sokkal elterjedtebb a különféle transzferekben részesülőknél (42 százalék, a teljes munkaidősöknél mért alig több, mint 3 százalékkal szemben), hanem az is, hogy ők teszik ki a részmunkaidősök majdnem felét! Egész pontosan 47,4 százalékot a MEF 2008. első negyedévi adatai szerint, mint azt a 7. táblázat mutatja.

## TANULSÁGOK A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA SZÁMÁRA

A magyar foglalkoztatáspolitikai az elmúlt húsz évben folyamatosan napiranden tartotta a részfoglalkoztatás kérdését, és gyakorlati lépéseket is tett annak előmozdítására. Engedélyezte a részidős munkavállalást egyes gyermektámogatások (gyes, gyet) igénybevétele idején és korai nyugdíj mellett, a piacra visszatérő anyákat járulékátvállalással is segítette (Start-program), néhány év után a munkaidővel arányossá tette az egyösszegű egészségügyi hozzájárulást (eho), közlekedési támogatással mérsékelte az elhelyezkedő munkanélküliek fix munkavállalási költségeit, támogatta az átmenetinek szánt, de akár tartóssá is alakítható munkaidő-csökkentést a pénzügyi válság éveiben (munkahelymegőrző támogatások 2008–2009-ben), kifejezetten a részmunkaidős anyák bérköltség-támogatására irányuló programot hirdetett meg (2011-ben), és maga is tömegesen teremtett részidős állásokat a különböző közfoglalkoztatási programok keretében (2000-től napjainkig).

A rendelkezésre álló adatok szerint ezek az erőfeszítések nem jártak átütő sikerrel, a részmunkaidős foglalkoztatás aránya, ha egyes adatforrások szerint növekedett is, ma sem haladja meg a nyugat-európai szint harmadát-felét, és jelentősen elmarad a Lengyelországban az elmúlt években megnövekedett értéktől is.

Ha az előző pontban kifejtett hipotézis igaz, abból a foglalkoztatáspolitikai erőfeszítések értékelésére és továbbgondolására nézve fontos tanulságok adódnak. Mindenekelőtt, leszögezhetjük, hogy a mindenkori magyar kormány alighanem a munkavállalási korú nem dolgozó népességnek nyújtott készpénzes transzferek révén nyújtotta és nyújtja a leghathatósabb támogatást a részmunkaidős munkavállaláshoz. Ezek korlátozása (a korhatár előtti nyugdíjba vonulás megnehezítése, a különlegesen bőkezű készpénzes gyermek-támogatások jelenleg nem tervezett, de időről időre megfontolt kurtítása) a részmunkaidős foglalkoztatás ellen hatna, növelné annak költségeit, amit azonban nem kell *feltétlenül* negatív fejleményként értékelni.

Másodsorban, ha helytállóak az előző pontban bemutatott megfigyelések, abból az a következtetés adódik, hogy a részmunkaidős állások magas költsége nem feltétlenül a fix munkáltatói ráfordításokból és különösképpen nem a mantraként emlegetett magas járulékterhekből adódik (melyek – lineárisak lévén – valójában nem is drágítják a részmunkaidős foglalkoztatást), hanem egyszerűen a magas bérekből: abból, hogy a magyar viszonyok között a tipikus álláskeresőnek csak igen magas órakereset esetén érdemes részmunkaidőt vállalnia. Ezen leginkább a munkavállalói fix költségek csökkentésével, jobb közlekedéssel, több, jobb és rugalmasan nyitva tartó bölcsődével-óvodával lehet segíteni.

Természetesen az itt röviden kifejtett hipotézis ellenőrzésre szorul, amihez az adatháttér megfelelőnek mondható, amennyiben a kutatók hozzájutnak a KSH Munkaerő-felmérésének meglévő, de előlük ma elzárt kereseti adataihoz.

A béradatokkal kiegészített Munkaerő-felméréshez hasonlóan fontos forrást jelenthetnek az FH Bértarifa-felvételre vagy a KSH intézményi adatgyűjtésére épülő vállalati panelek, amelyek – ha a részmunkaidős és egész idős állások számára vonatkozó adatok a vállalat egészére rendelkezésre állnának – lehetővé tennék a részmunkaidős állások keletkezésének és megszűnésének vizsgálatát, különös tekintettel arra a kérdésre, hogy ezek a teljes idős állások mellett vagy azok helyett jönnek létre. Ilyen típusú vizsgálódás nélkül felelőtlennek lenne értékelni a tárgyra vonatkozó foglalkoztatáspolitikai lépéseket, de okszerű, hasznos szakpolitika sem tervezhető.

## HIVATKOZÁSOK

BAJNAI BLANKA–HÁMORI SZILVIA–KÖLLŐ JÁNOS (2008): **A magyar munkaerőpiac európai tükörben**. Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör*, 2008. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 37–86. o.

BUDELMEYER, H.–MOURRE, G.–WARD-WARMEDINGER, M. E. (2004): **The Determinants of part-time work in EU countries: Empirical investigations with macro-panel data**, IZA DP 1361.

- ERMISCH, J. F.–WRIGHT, R. E. (1993): Wage offers and full-time and part-time employment by British women. *The Journal of Human Resources*, Vol. 28, No. 1. 111–133. o.
- EU (2003): Flexibility, security and quality in work. Megjelent: *Employment in Europe, 2003*. European Commission, Brüsszel, 125–157. o.
- EU (2006): **Employment in Europe, 2006**. European Commission, Büsszel.
- FREY MÁRIA (2002): **A gyermeknevelési támogatásokat igénybe vevő és a családi okból inaktív személyek foglalkoztatásának lehetőségei és akadályai**. Demográfia, 45. évf. 4. sz. 406–438. o.
- FREY MÁRIA (2005): Nők munkaerőpiacon – a rugalmas foglalkoztatási formák iránti igények és lehetőségek. Kézirat.
- KALLEBERG, A. E. (2000): Nonstandard employment relations: Part-time, temporary and contract work. *Annual Review of Sociology*, Vol. 26. 341–365. o.
- KÖLLŐ JÁNOS–NACSA BEÁTA (2004): Rugalmasság és foglalkoztatás a munkaerőpiacon. Magyarországi tapasztalatok. International Labour Office, Budapest.
- KRANZ, D. F.–RODRÍGUEZ-PLANAS, N. (2009): **The part-time pay penalty in a segmented labor market**. IZA Discussion Paper No. 4342.
- KRILLO, K.–MASSO, J. (2010): The part-time/full-time wage gap in Central and Eastern Europe: the Case of Estonia. *Research in Economics and Business: Central and Eastern Europe*, Vol. 2. No. 1. 47–75. o.
- LAYARD, R.–NICKELL, S.–JACKMAN, R. (1991): Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market, Oxford University Press.
- MANNING, A.–PETRONGOLO, B. (2005): **The part-time pay penalty**. Centre for Economic Performance, LSE, CEP Discussion Papers, 0679.
- O’DORCHAI, S.–PLASMAN, R.–RYCX, F. (2007): **The Part-Time Wage Penalty in European Countries: How Large Is It for Men?** IZA Discussion Papers, 2591. Institute for the Study of Labor (IZA)
- O’REILLY, J.–BOTHFELD, S. (2000): What happens after working part time? Integration, maintenance or exclusionary transitions in Britain and western Germany. *Cambridge Journal Economics*, Vol. 26. No. 4. 409–439. o.
- POSEL, D.–MULLER, C. (2007): **Is there evidence of a wage penalty to female part-time employment in South Africa?** University of KwaZulu-Natal, Working Paper, No. 61.
- RODGERS, J. R. (2004): Hourly wages of full-time and part-time employees in Australia. University of Wollongong, Research Online.
- SMITH, M.–FAGAN, C.–RUBERY, J. (1998): Where and why is part-time employment growing. Megjelent: *O’Reilly, J.–Fagan, C. (szerk.): Part-time prospects – An international comparison of part-time work in Europe, North America and the Pacific Rim*, Routledge, New York, 35–56. o.
- WOLF, E. (2002): Lower wage rates for fewer hours? A simultaneous wage-hours model for Germany, *Labour Economics*, Vol. 9. No. 5. 643–663. o.



## FÜGGELÉK

F1. táblázat: A részmunkaidő valószínűségére ható tényezők  
(probit marginális hatások a mintaátlagnál)  
Munkaerő-felmérés, foglalkoztatottak, 2008 január-március

Függő változó: részmunkaidőben dolgozik.

	Férfi	Nő
0–7 osztály	0,035* (1,76)	0,266*** (4,51)
8 osztály	0,020*** (3,71)	0,061*** (7,14)
Szaktanúsok	0,002 (0,50)	0,056*** (7,46)
Középiskola	0,008** (2,00)	0,024*** (4,08)
15–30 éves	0,006 (1,59)	0,020*** (3,07)
41–50 éves	0,000 (0,15)	–0,008 (1,59)
51–60 éves	–0,001 (0,35)	0,002 (0,32)
61–74 éves	–0,005 (1,07)	0,049*** (3,16)
Budapest	0,006 (1,16)	–0,002 (0,20)
Települési munkanélküli/lakos (log)	0,002 (0,77)	0,007** (2,07)
0–6 éves gyerekek száma a háztartásban	–0,003 (1,31)	0,009* (1,83)
7–18 éves gyerekek száma a háztartásban	0,001 (0,54)	0,011*** (4,09)
Vállalkozó	–0,005 (1,54)	0,001 (0,22)
Alkalmi munkás, napszámos	0,192*** (10,67)	0,193*** (4,42)
Nyugdíjat kap	0,419*** (24,62)	0,386*** (24,37)
Gyest, gyedet, gyeteket kap	0,146** (1,99)	0,320*** (11,27)
Munkanélküli vagy szociális segílyt kap	0,085*** (2,92)	0,242** (2,34)
Megfigyelések száma	13 869	11 685

Megjegyzés: Z értékek zárójelben.

\* 10 százalékos; \*\*5 százalékos; \*\*\* 1 százalékos szinten szignifikáns.

Forrás: KSH munkaerő-felmérése, 2008. január–március.

F2. táblázat: A részmunkaidő valószínűségére ható tényezők  
(probit marginális hatások a mintaátlagnál)  
Bértarifa-felvétel, alkalmazottak, 2008. május

Függő változó: részmunkaidőben dolgozik.

	Férfi	Nő
0–7 osztály	0,147*** (10,97)	0,171*** (9,48)
8 osztály	0,023*** (7,73)	0,084*** (23,52)
Szaktanácsképző	0,001 (0,66)	0,049*** (14,47)
Középiskola	0,009*** (3,78)	0,008*** (3,17)
15–30 éves	0,014** (5,62)	-0,015*** (5,22)
41–50 éves	0,002 (0,89)	-0,015*** (5,71)
51–60 éves	0,016** (6,66)	-0,010*** (3,59)
61–74 éves	-0,006 (1,43)	0,040*** (6,27)
Nyugdíjas	0,537*** (72,85)	0,423*** (63,64)
Vállalat (0 = nem, 1 = igen)	-0,000 (0,13)	0,071*** (33,81)
Budapest (0 = nem, 1 = igen)	0,017*** (6,58)	0,001 (0,24)
Kistérségi munkanélküli ráta (log)	0,011*** (6,51)	0,008*** (3,76)
Megfigyelések száma	105 426	110 007

Megjegyzés: Z értékek zárójelben.

\* 10 százalékos; \*\*5 százalékos; \*\*\* 1 százalékos szinten szignifikáns.

F3. táblázat: A részmunkaidő valószínűségére ható tényezők (probit marginális hatások a mintaátlagnál)

Bértarifa-felvétel, vállalati alkalmazottak, 2008. május

Függő változó: részmunkaidőben dolgozik.

	Változó dy/dx	Z érték
Nem (0 = nő, 1 = férfi)	-0,061***	37,44
0-7 osztály	0,183***	13,82
8 osztály	0,062**	19,74
Szaktanulmányok	0,026**	10,43
Középiskola	0,017**	7,34
15-30 éves	-0,011**	5,37
41-50 éves	0,001	0,72
51-60 éves	0,019**	8,76
61-74 éves	0,038**	7,87
Nyugdíjas	0,529**	86,48
Előző évben lépett be (0 = nem, 1 = igen)	0,043**	21,14
Határozott idejű szerződése van	0,063**	19,82
A vállalat rendelkezik-e érvényes kollektív szerződéssel?	-0,032**	16,84
Több munkáltatóra kiterjedő ágazati kollektív szerződés	-0,028**	8,06
Több munkáltatóra kiterjedő nem ágazati kollektív szerződés	-0,024**	6,50
100 százalék külföldi	-0,032**	15,20
Többségi külföldi	-0,039**	11,58
Kisebbségi külföldi	-0,024**	4,63
Budapest (0 = nem, 1 = igen)	0,009**	3,90
Kistérségi munkanélküli ráta (log)	0,014**	8,59
5-10 alkalmazott	0,066**	18,21
11-20 alkalmazott	0,026**	8,39
21-50 alkalmazott	-0,004	1,81
50-300 alkalmazott	0,061**	23,64
Bányászat	-0,010	0,92
Feldolgozóipar	0,011**	2,86
Energia	-0,017**	2,26
Víz, hulladékkezelés	0,012**	2,16
Építőipar	0,008*	1,83
Kereskedelem	0,037**	8,70
Szállítás	0,003	0,55
Vendéglátás	0,098**	14,88
Távközlés, informatika	0,046**	7,01
Bank, biztosító	0,092**	14,42
Ingtatlanügyletek	0,015**	2,25
Tudományos és műszaki tevékenység	0,025**	4,20
Kölcsönzés, közvetítés	0,089**	14,79
Oktatás (magán)	0,099**	13,70
Egészségügy (magán)	0,100**	15,49
Kultúra (magán)	0,022**	2,97
Személyi szolgáltatások	0,076**	8,11
Megfigyelések száma	156 584	

\* 10 százalékos; \*\*5 százalékos; \*\*\* 1 százalékos szinten szignifikáns.

## 6. A KÖZVETETT KÖLTSÉGEK CSÖKKENTÉSE

### 6.1. ÁLLÁSKERESŐK ÉS MUNKAADÓK TÁJÉKOZTATÁSA – ESZKÖZTÁR

BÓDIS LAJOS – CSERES-GERGELY ZSOMBOR\* – GALASI PÉTER

Ez a fejezet a regisztrált álláskeresőknek és a munkaadóknak szolgáltatott információkkal, valamint az informálás eszköztárával foglalkozik. Az ügyfelek informálásának szervezeti hátterét és annak időbeli alakulását a **4. rész 2. fejezete**, a szaktárca és a munkaügyi szervezet közötti információs csatornákat a **3. rész 2. fejezete** tárgyalja. A témában rendelkezésre álló hazai irodalom néhány kutatásra korlátozódik, így a fejezet az eddigi szórványos kutatási eredmények mellett a szervezet vezetőivel és ügyintézőivel készített interjúkra is támaszkodik.

#### A TÁJÉKOZTATÁS HELYE A MUNKANÉLKÜLIEKNEK NYÚJTOTT SZOLGÁLTATÁSOK KÖZÖTT

A munkanélküliek tájékoztatásának kérdése elméletileg olyan álláskeresési modell keretében tárgyalható, amely explicite modellezi mind a munkanélküliség időtartamát, mind az üres álláshelyek élettartamát: ilyenek az úgynevezett keresési–párosítási (*search and matching*) modellek (Diamond 1982, Mortensen 1986, Pissarides 1990). A helyzet elméletileg nagyon egyszerű: egy olyan tökéletlen információs munkaerőpiacot tekintünk, ahol a kereslet és a kínálat egymásra találásának üteme – egyebek mellett – az információszerzés költségeitől is függ. Minél teljesebb és pontosabb információkat szolgáltat a munkaközvetítéssel foglalkozó szervezet a keresleti és a kínálati oldal számára az álláskeresőkről és az üres álláshelyekről, annál gyorsabb lesz az álláskereső és az üres munkahely egymásra találása, azaz rövidebb lesz az álláskeresés (munkanélküliség) időtartama, valamint az üres álláshely élettartama.

A munkát keresők és az álláshelyek összepárosításának, valamint az álláskeresők fejlesztésének folyamatában a foglalkoztatási szolgálatok egyszerre termelői, feldolgozói és fogyasztói a munkapiaccal kapcsolatos információknak (Koning–Gravesteijn 2012). Az álláskeresőkről és álláshelyekről gyűjtött adataik nemcsak a munkaügyi statisztika, de saját napi működésük alapjául is szolgálnak. A foglalkoztatási szolgálatok közvetítési tevékenysége akkor lehet eredményes, ha jó minőségű információt gyűjtenek és azt hatékonyan képesek továbbítani.<sup>1</sup>

A munkavállalók informálásában azt a nemzetközi gyakorlatot tartják legjobbnak, amelyben a személyre szabott esetkezelés mellett körültekintően alkalmaznak öninformációs rendszereket is (Pieterse 2011). Kulcskérdés, hogy az

\*Ezúton köszönöm Szőke Bálintnak a felkészült kutatási asszisztenciát, amivel az empirikus elemzést segítette.

<sup>1</sup> Különösen akkor, ha a foglalkoztatási szolgálat kiszervezi működésének egy részét: ebben az esetben részletes információt kell adnia a külső szolgáltatóknak az ügyfelekről, és információt kell kapnia azok működéséről (Finn, 2011).

információk gazdagsága ne rettentse el a felhasználókat, hanem olyan szerkezetben és formában jussanak hozzájuk, hogy valóban használni tudják őket. Ha ez sikerül, a fejlesztés valóban képes közvetlen kapcsolatot biztosítani a munkaügyi központ információihoz, ami az ügyfelekkel kapcsolatot tartó ügyintéző terhelését is csökkenteni. A személyes esetkezelés és a többcsatornás rendszerek hatékony kombinálásához elengedhetetlen a személyre szabott informálás és az ügyfél saját adatainak egyéni hozzáférése (Pieterse–Johnson 2011). Bár sokáig az álláshelyek bejelentésének támogatása volt a munkaadókkal tartott kapcsolat fő célja, az utóbbi időben erősödik az információáramlás ellentétes iránya is. A foglalkoztatási szolgálatok több országban fokozatosan átváltak a korábbi, szinte kizárólag az álláskeresőket kiszolgáló működésről a munkaadókat (is) kiszolgáló működésre (Koning–Gravesteyn 2012). A munkára kész álláskereső térítésmentes közvetítésén túl egyre inkább teret nyer egyfelől a korábbinál átfogóbb, másfelől a személyre szabottabb információszolgáltatás. A foglalkoztatási szolgálat több országban olyan előrejelző tevékenység koordinátora és terítője, ami feltárja, hogy az adott ország munkapiacán hol várható szűk keresztmetszet, s ezzel a munkaadókat is tájékoztatja. Végül, egyre több helyen kínálnak a vállalatoknak az általánosnál jóval személyre szabottabb információs szolgáltatásokat a munkaerő felvétele, képzése és leépítése terén, esetenként térítési díj ellenében.

A munkaügyi központok fejlesztésének irányvonalait főként az érintett szakemberek mindennapi tapasztalata és az új technikai lehetőségek jelölik ki. Az egyes megközelítések hatékonyságát empirikusan vizsgáló irodalom meglehetősen szegényes. A keresélemélet alapján álló empirikus irodalom azt vizsgálja, hogy mi befolyásolja a munkanélküliség időtartamát. Nemzetközi tapasztalatok szerint az aktív programok és ezen belül a tanácsadás, informálás összességében növelik az elhelyezkedési esélyeket, illetve csökkentik a munkanélküliség időtartamát (Martin–Grubb 2001, Kluge és szerzőtársai 2006). A tanácsadási eszközök azonban csak abban az esetben fejtenek ki pozitív hatást, ha a munkanélküliek álláskeresőségének erőteljesebb ellenőrzésével, valamint az esetlegesen előírt munkakötelezettség tényleges betartásával párosulnak (vö. Martin–Grubb 2001 és kötetünk [4. részének 1. fejezete](#)).

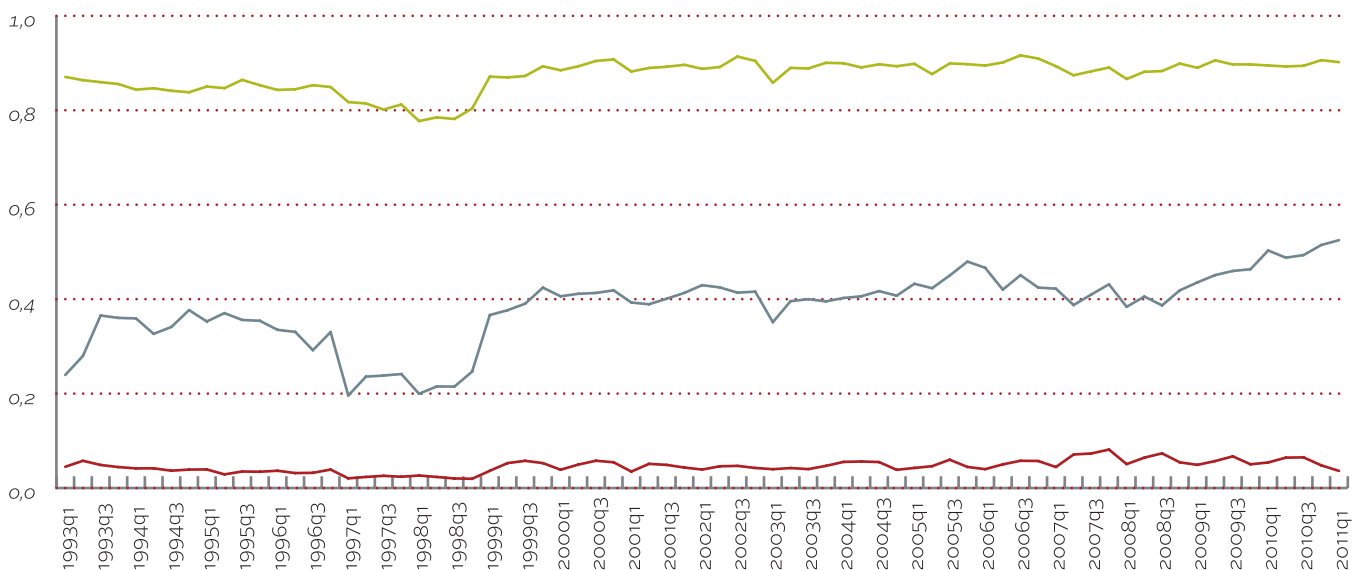
## TÁJÉKOZTATÁSI TEVÉKENYSÉG A MAGYAR FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLATBAN

Magyarországon az állami foglalkoztatási szolgálat (ÁFSZ) az 1990-es évek elején a hatósági, a munkanélkülieknek járó pénzbeli ellátást elbíráló és folyósító szerepére koncentrált. Az addig nem tapasztalt mértékű – 1993-ban 12 százalékos – munkanélküliség idején alig vagy egyáltalán fel sem merült, hogy a regisztrált munkanélkülieket a nemzetközi irodalomból ma már legsikeresebbnek tartott eszközökkel, az erőteljes számonkérés és a legkülönbébb támogató eszközök kombinációjával próbálják meg aktiválni.<sup>2</sup> Az 1990-es évek végére az ügyintézők és a szervezet vezetői is kellő tapasztalatot szereztek arról, hogy a hatósági feladat mellett a szolgáltatások bővítéséhez elengedhetetlen mind a kirendeltségek, mind a központ fejlesztése. Ez a törekvés szerencsésen találkozott azzal a finanszírozási lehetőséggel, amelyet 2002-től az Európai Unióhoz való csatlakozást előkészítő PHARE, majd az azt követő

<sup>2</sup> Ezt támasztják alá a kötethez kapcsolódó kisebb kutatásunk során szakpolitikusokkal készített interjúk is. A kutatás részleteiről lásd a [8.2. Függelék](#)-et, a politikai megfontolásokról pedig a [3. rész. 1.](#) és [2. rész. 1. fejezetét](#).

fejlesztési (HEFOP és TÁMOP) projektek jelentettek. Az állami foglalkoztatási szolgálat modernizációját célzó első projektnek több olyan célkitűzése volt, amely közvetlenül elősegítette az álláskereső tájékoztatását. A legfontosabb ezek között – a nemzetközi trendekhez igazodva – egyfelől az öninformációs rendszerek fejlesztése, másfelől a személyre szabott ügyintézés támogató új szolgáltatási modell bevezetése. A fejlesztés folyamatáról a **6. rész 2. fejezete** szól részletesebben.

1. ábra: A munkakereséshez az ÁFSZ szolgáltatásait igénybe vevők aránya a munkanélküliek egyes csoportjaiban



Megjegyzés: Az álláskeresést az ILO-standard szerint határoztuk meg.

Forrás: saját számítás a KSH munkaerő-felmérése alapján.

- Regisztrált és állást keres
- Állást keres, nem regisztrált
- Regisztrált, nem keres

Bár nemzetközi összehasonlításban a nem dolgozóknak csak kis részével tart kapcsolatot a magyar ÁFSZ (Bajnai–Hámori–Köllő 2008), a regisztrált munkanélküliek között ez az arány viszonylag jelentős, 60 százalék körül mozog (lásd **4. rész 1. fejezete**). Ennek az egyik oka az, hogy a munkanélküli-ellátást ezen a rendszeren keresztül kapják meg az érintettek, de az ÁFSZ információs szerepe sem elhanyagolható. Az **1. ábra** a KSH munkaerő-felmérése (MEF) alapján mutatja meg, hogy a munkanélküliek egyes csoportjai álláskeresésük során milyen arányban veszik igénybe a foglalkoztatási szolgálatot. Külön kezeltük a nem regisztrált munkanélkülieket, és a regisztráltakon belül megkülönböztettük azokat, akik aktívan kerestek állást. Bár a KSH MEF kérdőívében felvett információ nem teszi lehetővé az ÁFSZ szolgáltató- és információforrás-tevékenységének az elkülönítését,<sup>3</sup> jól látható, hogy ez a kapcsolat meglehetősen szoros és időben stabil – még az 1998 végén bekövetkezett jelentős módszertani váltás ellenére is. A regisztrált, de nem kereső ügyfelek a foglalkoztatási szolgálatot igen kis arányban használják álláskeresésre. A nem regisztráltak közül viszonylag sokan, a 2008. évi válság után pedig a korábbinál közel ötödével többen vették igénybe a foglalkoztatási

3 Ez az elemzés a KSH MEF kérdőívének „Hogyan kerestett munkát?” kérdésén alapul. 1998 előtt a keresési lehetőségeket nem egyenként lehetett választani, hanem első, második és harmadik helyen említeni a használt eszközöket (összesen tehát hármat): itt azt tekintjük ÁFSZ-t használónak, aki legalább az egyik esetben az „állami munkaközvetítón keresztül” választ jelölte meg. 1998 után az ÁFSZ-t használónak tekintettük azokat, akik az „állás után érdeklődött a munkaügyi központnál” vagy a „várja a munkaügyi központ értesítését” választ adták.

szolgáltatást. A regisztrált és aktívan állást kereső munkanélküliek közel 90 százaléka használta ezt a szolgáltatást a teljes vizsgált időszakban (1. ábra). Az 1998 előtti időszakot, különösképpen pedig az ÁFSZ-t használó nem regisztrált munkanélküliek arányának 1995 utáni jelentős csökkenését a módszertani változás miatt nem elemezzük.

## A FOGLALKOZTATÁSI SZOLGÁLAT INFORMÁCIÓS BÁZISAI

A munkaügyi szervezet egyik elsődleges feladatának kezdetektől – azaz az 1990-es évektől – azt tartotta, hogy az ügyfeleinek közvetítse a hozzá beérkezett álláshelyeket. Ehhez elsődleges információforrásul az az adatbázis szolgál, amely a felkínálható állásokat tartalmazza. Ez a munkáltatóktól érkező bejelentéseken, illetve az ügyintézők által felderített álláslehetőségeken alapul. A betöltetlen álláshelyekkel kapcsolatos információkat az 1990-es években még a kirendeltségek gyűjtötték, és egymás között legfeljebb a megyén belül osztották meg. A már említett, 2002-ben induló modernizációs program egyik legfontosabb eredményeként könyvelhető el, hogy az álláshelyek leírását egységesítették, és országos szintű adatbázist és keresőfelületet hoztak létre, amelyhez minden kirendeltség hozzáfér. Az ebben elérhető információk minősége azonban még javításra szorul.

Ennek egyik oka, hogy a magyarországi szabályozás – ellentétben az ILO és az EU irányvonalával és az OECD-tagországok kétharmadának gyakorlattal – ragaszkodik a munkáltatók kötelező állásbejelentéséhez,<sup>4</sup> de ennek elmulasztását nem szankcionálja (Frey 1999, Konle-Seidl–Walwei 2001).<sup>5</sup> Ez a gyakorlat hátrányos helyzetbe hozhatja a szabálykövetőket, mivel a munkaügyi kirendeltségen keresztül toborozni nem kívánó munkáltatóknak növeli az adminisztratív költségeit. Rombolja a racionális ügymenettel kapcsolatos várakozásokat is, mivel akár a bejelentés, akár az elmulasztása gyakorlati következmény nélkül maradhat. Végül gyengíti az együttműködés kultúráját, és téves értelmezéseket kelthet a szabályozó szándékairól, hiszen az előbbiek ellentmondanak annak a szándéknak, hogy javítsák a munkáltatóknak nyújtott szolgáltatásokat.<sup>6</sup> A vállalatok nem tolthatják fel önállóan az állásajánlataikat a foglalkoztatási szolgálat információs rendszerébe, sőt egyelőre az elektronikus továbbítás sem lehetséges. Az adataik feletti rendelkezést csak annyiban biztosít a rendszer, hogy a munkáltatók kiköthetik a közvetítés vagy a nyilvános meghirdetés mellőzését.<sup>7</sup>

A munkaközvetítő tevékenység eredményes bonyolításához szükség van olyan, az aktuális munkakeresletről tájékoztató információkra is, amely az ügyintézők számára segítséget nyújt a munkanélküliek álláskeresésének és/vagy képzésének orientálásához. Ilyen nagyméretű, vállalati kikérdezésen alapuló felvételek a kilencvenes évek közepén kezdődtek, azóta is folynak.<sup>8</sup>

E prognózisokból készül az úgynevezett **munkaerő-piaci barométer**, amely országosan és régióként mutatja be, mely foglalkozásokban (szakmákban) és milyen nagyságrendű létszámbővítés vagy -csökkentés várható. Bár a barométer elvileg hasznos rövid távú információt szolgáltat, az interjúk tanúsága szerint a kirendeltségeken nem tekintik olyan eszköznek, amely akár a feladataik ütemezését, akár a képzések tervezését megalapozhatná. A barométer eredményei régióként állnak rendelkezésre, ezzel szemben a kirendeltségeken

4 A bejelentőlap a munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló, 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet melléklete, amelyet az állami foglalkoztatási szolgálatnál dolgozó interjúalanyaink szerint a kitaró fáradtságuk ellenére sem sikerült rugalmasabban változtathatóvá és egyszerűbbé tenni.

5 Néhány elemzés Magyarországot hozza fel az ezzel kapcsolatos szabályozási kudarc egyik példjaként (Kuddo 2009, Larsen–Vesan 2011).

6 Az ellentmondás koncepcionális magyarázatára a 6. rész 2. fejezetben visszatérünk.

7 Előfordul, hogy valamely program feltételeként az állásokat interneten is meg kell hirdetni, de néhány fontos elem visszatartásával (például a munkáltató elérhetősége) valójában használhatatlan lesz az információ az ügyintézői közreműködés nélkül. Gyakorlatilag a kirendeltségi dolgozóknak is módjuk van javasolni ezt a munkáltatóknak, amennyiben a jelentkezők szelekciója vagy a saját teljesítményük mérése miatt célszerűnek látják.

8 Jelenleg a prognózisok évente készülnek a MKIK Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet és a Foglalkoztatási Hivatal gondozásában, amelyekből a 2004–2011. évekre készítették megtalálhatók a Foglalkoztatási Szolgálat weboldalain.

a munkájukhoz hasznos információknak azokat tekintik, amelyek a kistérség, illetve a megye munkáltatóira vonatkoznak.

Hasonlóképpen fontos a negyedéves munkaerő-gazdálkodási felmérés, ami a PHARE-twinningprogram (2004–2005) keretében jött létre, és 2005-től a teljes szervezetben működik. A kirendeltségek a vonzáskörzetükbe tartozó munkáltatókat kérdőívvel keresik meg negyedévenként – a felmérés egyfajta keretet adhat a rendszeres kapcsolattartásnak is, bár nem feltétlenül jár helyszíni látogatással. A kérdőívben a következő negyedévben (három hónapban) és egy évben (tizenkét hónapban) várható létszámváltozásokat tudakolják meg. A kérdőívekből származó információk alapján a kirendeltségek – az egyes munkáltatók szintjén is – képet kaphatnak arról, hogy a következő negyedévben, illetve egy évben mely munkáltatónál mekkora és milyen irányú létszámváltozás várható. Az eredményeket negyedévenként publikálják, az egyes negyedéves felmérésekről készített jelentések megjelennek a szolgálat **honlapján**, s ezekben nemcsak az aktuális eredményeket közlik különféle bontásokban, hanem azt is, hogy az aktuálisan mért létszámok mennyire állnak összhangban a korábbi időszak várakozásaival. A kérdés 8–10 ezer munkáltatót érint, amelyek 500–600 ezer munkavállalót foglalkoztatnak, a válaszadási arány kedvező (76–80 százalékos).

Elvileg a Barométerhez hasonlóan ez az információ is alkalmas a munkanélküliek tájékoztatására, és a kirendeltségek – az interjúk szerint – szívesen használnák a képzések tervezésére is. Ennek azonban korlátot szab, hogy az adatokat a felhasználók nem tartják elég megbízhatónak, amiért részben az adatfelvétel módja felelős. A minták a vállalkozások publikált tulajdonságai alapján nem tekinthetők reprezentatívnak, és nincs nyoma annak, hogy a reprezentativitás biztosítására bármilyen statisztikai eljárást alkalmaztak volna. A tapasztalatuk szerint a nagyobb vállalatok telephelyei gyakran maguk sem rendelkeznek a szükséges előrelátással, vagy a központ nem engedélyezi az információk megadását. A kirendeltségek jellemzően azokat a munkáltatókat vonják be a felmérés elkészítésébe, amelyektől nem jelent nehézséget adatokhoz jutni.

## AZ ÜGYINTÉZŐK ÁLTAL NYÚJTOTT INFORMÁCIÓS SZOLGÁLTATÁSOK

A magyar foglalkoztatási szolgálat többféle tevékenység keretében szolgáltat munkapiaci információkat. A munkáltatók, illetve az állást keresők informálása célcsoportonként differenciált formában történik. A szolgáltatás tartalmilag gazdag, de úgy tűnik, hogy a nemzetközi gyakorlatban is hangsúlyos kérdést, az ügyintézőn alapuló hagyományos és az öninformációs rendszerek integrálását – például egységes, minden csatornát figyelembe vevő eljárásrend kialakításával – nem sikerült még megoldani. Mindez felveti, hogy a hatékonyság elmarad az lehetségestől, és nem garantálható, hogy a szolgálat különböző szervezeti egységei és munkatársai egységes értelmezés és szakmai fogások alapján végzik a szolgáltatást. Ezzel a kérdéssel részletesebben a **3. rész 3. fejezete** és a **6. rész 2. fejezete** foglalkozik.

A munkaközvetítés közelmúltban elkészült hazai standardja<sup>9</sup> megkülönböztet hagyományos vagy egyénre szabott közvetítést, valamint öninformálódást. Az állást keresőknek előírányoz többek között részletes első interjút és a kapott információk nyilvántartásban való rögzítését, a munkaadót pedig egyebek

<sup>9</sup> A szolgáltatási standardok kidolgozása a kétezres évek végén a TAMOP 2.6.1 projekt keretében végzett fejlesztés volt, aminek hosszabb távú célja, hogy hozzájáruljon az állam által megrendelt munkaerő-piaci szolgáltatások minőségének egységesítéséhez, függetlenül attól, hogy azt hol és milyen szolgáltató nyújtja. Erről a **6. rész 2. fejezete** szól valamivel részletesebben.



mellett az ügyfelek meglévő kompetenciáiról és speciális szükségleteiről kell tájékoztatni. A standard foglalkoztatási szolgálaton belüli alkalmazásának szabályait a mindenkor eljárárend tartalmazza (FH 2011). Ezekről a normáktól azonban a napi gyakorlat inkább nagyobb, mint kisebb mértékben eltérő.

A hagyományosnak nevezett közvetítés során az interjú néhány kérdésre, a közvetítés pedig magára a munkafelajánlásra szorítkozik. Ezzel szemben az egyénre szabott közvetítés során készített interjú a standard szerint kiterjed a munkavégzést akadályozó tényezőkre, például a családi körülményekre, a hiányzó kompetenciákra, valamint a munkáltatók negatív sztereotípiáitól való félelem azonosítására is. A közvetítő ezután személyre szóló választással és beajánlással is elősegíti az elhelyezkedést. Az öninformálódást segítő, szükség esetén megtanítják az ügyfelet a kirendeltségek számítógépeinek használatára.

A munkáltató igényeinek kielégítése nemcsak egyszerű előszűrést, hanem a kiválasztásban való módszeresebb és intenzívebb közreműködést jelenthet. A folyamat kiindulópontja a standard szerint a munkaköri követelményprofil megállapítása, ennek módját azonban nem részletezi (egy hazai jó gyakorlatot a **6. rész 2 fejezete** ismerteti). A szűrésnél alkalmazott interjút megemlíti, a HR menedzsmentben használt típusaira, vagy a tesztek használatára azonban már nem utal. Pedig ezek a rutinjellegű munkakörökbe való válogatás általános eszközei a vállalatoknál, az ilyen állásfelajánlások pedig gyakoriak a foglalkoztatási szolgálatoknál. A szakmai normák arról sem rendelkeznek, hogy a munkaközvetítő hogyan vegyen részt a kiválasztásban és milyen szempontokat érvényesítsen a munkáltatóval közös szűrés esetén, pedig ezek kritikusnak fontosak lehetnek az egyéni válogatás érvényesüléséhez.

## AZ ÖNKISZOLGÁLÓ RENDSZEREK

Az információ terítésének további fontos eszköze az ÁFSZ szervezetében az EU-csatlakozás óta kiépült Eures (*European Employment Services*) magyarországi intézményrendszere (Koncz 2011). Ez a szervezet a tagállamok által kijelölt szakszolgálatokból áll, feladata, hogy a külföldön elhelyezkedni szándékozó munkavállalóknak információt és tanácsadást nyújtson, a munkáltatóknak a külföldi munkaerő-toborzáshoz segítséget adjon. A magyarországi hálózat szolgáltatásai minden munkaügyi kirendeltségnél elérhetők, az ott tevékenykedő Eures-asszisztensek munkáját (170 fő) a megyeszékhelyeken dolgozó tanácsadók (29 fő) fogják össze. Mindkét munkakör része a közvetlen ügyfélkapcsolat, ugyanakkor a szervezet munkája jelentős részben az önkiszolgáláson alapul, aminek eszköze a tagországok foglalkoztatási szolgálatai által megadott munkaerő-piaci és egyéb információkat tartalmazó **Eures-portál**.

Az információnyújtás és munkaközvetítés területspecifikusabb és intenzívebb formáját valósíthatják meg az ingázási forgalmat elősegítő határ menti társulások az Eures-T keretében. Ezek szervezésében a magyar foglalkoztatási szolgálat az éllovasok között található, hiszen a 13 országot érintő, 20-nál több társulás közül Magyarország háromban is érintett. Az időbeli elsőség és az intenzívebbnek tűnő együttműködés a határ menti szlovák térségekkel közös társulást jellemzi, ezt követte az Ausztriával, majd a Romániával közös információnyújtás

megszervezése. Nem ebben az Eures-keretben, hanem osztrák kezdeményezésre néhány határ menti megye munkaügyi központja már a kilencvenes évektől intenzív munkakapcsolatban áll a társszervezettel.

Az Eures mellett az ügyfelek önálló álláskeresőket több önkiszolgáló eszköz, internetes portál segíti, amelyek azonban sokszor nehezen kezelhetők, nem kapcsolódnak egymáshoz, így nem alkotnak tartalmi egységet, tartalmuk pedig hiányos vagy nem frissül. Általános információkról és az elérhető támogatásokról a foglalkoztatási szolgálat központi oldala ([www.afsz.hu](http://www.afsz.hu), legújabbán: [www.munka.hu](http://www.munka.hu)) ad áttekintést, részleteket a regionális munkaügyi központok honlapja adott. Sajnos mindkettő meglehetősen nehezen kezelhető, bár bízható, a fejlődésre mutató jelek már mutatkoznak. Az álláslehetőségekkel kapcsolatosan a helyzet éppen fordított: a munkaügyi központok helyi honlapjai a központi lapra irányítanak, ahol meglehetősen szikár adatbázis-lekérdező felület várja az érdeklődőket. A 2000-es évek végére szemmel láthatóan magára hagyott [www.epalya.hu](http://www.epalya.hu) a 2010-ben elindult [www.eletpalya.munka.hu](http://www.eletpalya.munka.hu) előzményének tekinthető, de funkcionalitása bővebb, mert számzerű információt nyújt az egyes állások keresettségéről (ma már nem frissített előrejelzés alapján), és tájékoztat a várható bérekről. A TÁMOP 2.2.2. keretében létrehozott Életpálya-portál a 2000-es évek végén jött létre és már a kor színvonalának lényegében megfelelő formában tájékoztat szakmákról és a pályaválasztással-módosítással kapcsolatos tudnivalókról. A fenti oldalak létezése azt mutatja, hogy a szervezet bizonyos mértékig érzékelte az önkiszolgáló rendszerek fontosságát, de sohasem fordított ezekre olyan figyelmet és anyagi erőforrást, hogy azokat a hagyományos ellátáshoz hasonló mértékben fejlessze és karbantartsa.

## AZ ÁLLÁSKERESŐK INFORMÁLÁSÁNAK SIKERESSÉGE

Az álláskeresőknél az álláskeresőknél informálódásának feltételei az elmúlt húsz évben, ha nem is a technikailag lehetséges mértékben, de javultak, egyúttal az ügyfelek kiszolgálása is fejlődhetett. Ugyanakkor ez idő alatt mégsem tapasztalunk érdemi növekedést sem a munkanélküliek elhelyezkedési esélyeiben, sem a foglalkoztatási rátában – még akkor sem, ha a legújabb válság kedvezőtlen hatásaitól eltekintünk. Ennek oka részben az lehet, hogy ezek a változások az álláskeresőknél csak egy kevésbé hangsúlyos eszközt érintették. Nagy (1999) arról számol be, hogy a formális eszközök a széles körben folytatott, extenzív keresésben hatékonyak, ugyanakkor nem képesek az egyes ajánlatok jellemzőiről részletes tájékoztatást adni: a formális állásközvetítés segítségével elhelyezkedők aránya 25, sok esetben pedig 10 százalék alatti. Az informális csatornákon, éppen ellenkezőleg, ugyan a munkaerőpiac csak szűk szeletéről szerezhetünk információkat, de részletesen és megbízhatóan.

Ha meg kívánnánk határozni annak hatását, hogy a munkanélküliek az állami foglalkoztatási szolgálatától jutnak-e információkhoz, hasonlóképpen kellene eljárunk, mint bármilyen másik program értékelése során. Erre a kérdésre közvetlenül irányuló elemzés Magyarországon még nem készült. Részleges eredményekkel szolgál Cseres-Gergely–Scharle (2010), amely az ÁFSZ modernizációs program egészének a munkanélküliek állásba lépési esélyeire gyakorolt hatását vizsgálta, és azt szignifikánsan pozitívnak, bár kismértékűnek találta.

Ez azonban több szempontból sem kielégítően válaszolja meg kérdésünket, legfőképpen mert nem képes az ÁFSZ információs szerepét más szerepeitől elválasztani, és mindössze néhány évre vonatkozik.

Az időszak nagyobb részét átfogó kutatások hiányát a MEF egyéni adatain alapuló becsléssel igyekszünk legalább részlegesen pótolni. A kérdésünk az, hogy hogyan alakul az elhelyezkedés esélye azoknak a más tekintetben hasonló tulajdonságokkal rendelkező munkanélkülieknek, akik az álláskereső során támaszkodnak az ÁFSZ információira, szemben azokkal, akik nem.<sup>10</sup>

A 1. ábrán már láthattuk, hogy az ÁFSZ használata stabil az aktívan állást keresők körében. Ugyanezeket a csoportokat megvizsgálva, azt kapjuk, hogy az elhelyezkedők aránya a nem regisztrált, illetve a regisztrált és aktívan állást kereső munkanélküliek esetében nagyjából független az ÁFSZ mint információforrás használatától (10 és 13 százalék körül mozog 10 év átlagában a használat mellett és nélkül is), ugyanakkor a csak regisztrált, de állást nem kereső munkanélküliek esetében a használat hozadéka tetemes: az ÁFSZ-t használóknak 31, míg az azt nem használóknak csak 14 százalékos az esélye a kilépésre.<sup>11</sup>

Az ÁFSZ használatának hatását befolyásolhatják azok a tényezők, amelyek meghatározzák, milyen jellemzőkkel rendelkező embereknek nagyobb az esélye a munkába állásra, és ezek összefügghetnek az ÁFSZ igénybevételenek esélyével is; ezek kiszűrésére többváltozós becslést alkalmazunk. A várakozásokkal ellentétben a regressziós eredmények nem mutatnak jelentős többletet a nyers adatokhoz képest. Az ÁFSZ használatának egyedül a nem aktívan állást kereső munkanélküliek esetében van szigfinikáns hatása az elhelyezkedés esélyére. Bár a személyes csatornákon keresztüli álláskereső jelentősége igen nagy (Nagy 1999), az eredmények nem változnak akkor sem, ha a társadalmi beágyazottság közelítéseként szerepeltetjük a becslésben a rokonok, barátok segítségével történő álláskereső indikátorát. További vizsgálatig megállapíthatjuk, hogy az egyéni elhelyezkedési esélyekre az ÁFSZ mint információforrás használatának hatását általában nem tudtuk kimutatni. A nem kereső, de regisztrált népesség esetében mért jelentős elhelyezkedési arány és az ÁFSZ használatának erős hatása további magyarázatot, illetve további kutatást igényel.

## A MUNKAADÓK INFORMÁLÁSÁNAK ESZKÖZEI ÉS IGÉNYBEVÉTELE

A munkaadók informálásának eszközei a magyarországi gyakorlatban jellemzően nem önállóan, hanem számos szolgáltatás részeként jelennek meg. Egyes információs szolgáltatások egyértelműen köthetők vagy a munkáltatókhoz, vagy az álláskeresőkhöz, míg más szolgáltatásokban egyidejűleg mindkettőhöz. A szabályozásban definiált feladatok közül ide sorolható a munkaerő-piaci és foglalkoztatási információ nyújtása, a helyi (térségi) foglalkoztatási tanácsadás (FH 2011), a munkaközvetítés keretében végzett foglalkoztatói kapcsolattartás és a szolgáltatási megállapodás a foglalkoztatóval (uo.), valamint (inkább a jövőre vonatkozó elképzelésként) a munkaerő-piaci információk nyújtása munkáltatóknak.<sup>12</sup>

A magyarországi szakmai normák tartalmában – követve a már említett nemzetközi tendenciákat – egyre nagyobb hangsúlyt kapott a munkáltatók kiszolgálása, a tájékoztatás gyakorlatát viszont behatárolják a magyar ÁFSZ általános jellemzői, problémái. Munkapiaci információk nyújtásán a gyakorlatban sokkal

10 Az elhelyezkedési esélyt a MEF két negyedéve között megfigyelt munkába állással mérjük. A 2000 és 2010 közötti évekre probit becslést készítettünk, külön a regisztrált és az állást kereső munkanélküliekre. A magyarázó változók között szerepelt a regisztrált, illetve kereső státus és ezek interakciója az ÁFSZ-használat indikátorával is.

11 A becslés részleteit hely hiányában nem ismertetjük, a szerzők kérésre rendelkezésre bocsátják.

12 Lásd a 9. lábjegyzetben említett szabványt (munkaerő-piaci információk nyújtása munkáltatóknak, TÁMOP 2.6.1.)

inkább az álláskeresők tájékoztatását értik, mint a munkáltatókét. Az utóbbiakkal való kapcsolattartás elsődleges célja az állásfelajánlások feltárása, illetve a támogatásokra való figyelemfelhívás, és kevésbé a trendek megismertetésén alapuló általánosabb tájékoztatás.<sup>13</sup>

A kétezres évek végén uniós programok keretében történtek jelentős intézkedések a munkáltatói kapcsolatok erősítése érdekében: a teljes munkaidőben ezzel foglalkozó állásügynöki hálózat létrehozása, az ÁFSZ központjába telepített kiemelt nagyvállalati kapcsolattartók bevonása, illetve az erre szolgáló külön internetes portál létrehozása.<sup>14</sup> A szakmai normák és az ÁFSZ rutinszerű működése azonban továbbra is erősen épít arra, hogy az érdekelt munkáltatók maguk kezdeményezik a kapcsolatot. A gyakorlatban kevés jele van annak – mint az álláskeresők esetében is –, hogy a munkáltatókra fordítható ügyintézői kapacitást megtervezzék. Így előfordul, hogy egyes munkáltatókra a kirendeltségen aránytalanul nagy figyelem jut, miközben a szolgáltatás, mint mindenkinek, számukra is ingyenes. A feladatok torlódásának – amit okozhat a munkanélküliség növekedése vagy a munkanélküli-ellátás szabályainak változása is – áldozatul eshet az informálási tevékenység. Amint tényleges prioritássá teszik a kirendeltséggel kapcsolatot tartó munkáltatók számának bővítését – mint a legutóbbi időben –, azonnal komoly kapacitáskorlátokba ütköznek.

A szakmai normákban, elsősorban a szolgáltatási standardokban jelennek meg a nemzetközi jó gyakorlat fontos elemei. Ilyenek egyrészt a rugalmas foglalkoztatási formák különböző jellemzőinek a megismertetése, a kisebb vállalatok tájékoztatása a nehezen megismerhető munkaerő-gazdálkodási módszerekről (hatékony felvételi szűrés és beillesztés, külső és belső munkaerőpiac kapcsolata), másrészt a munkaerő-gazdálkodási felmérés mint szolgáltatás ajánlása, a munkaerő-piaci szegmensek szerinti tájékoztatás a keresletről és a kínálatról, harmadrészt a kapcsolattartás tapasztalatainak dokumentálása és megosztása az ÁFSZ-en belül. A kirendeltségek a gyakorlatban is elvégzik ezeket, azonban a fokozottabb kapcsolattartás továbbra is elsősorban a hagyományos tartalommal (az álláshelyekre és a támogatásokra fókuszálva) történik.

A kirendeltségi gyakorlatból és a fejlesztési elképzelésekből is leginkább hiányzó elem az egyes munkáltatókra szabott tájékoztatás szakszerűségének és méltányosságának biztosítása. A kapcsolattartási célokban szerepel a foglalkoztatási körülmények és a főbb munkakörök követelményeinek megismerése, de az erre ténylegesen megfelelő módszerek alkalmazására, a vállalati munkaerő-gazdálkodás bevált eszközeinek adaptálására eddig csak elszigetelt és nem fenntartható módon került sor. A **6. rész 2. fejezete** bemutat néhány olyan esetet, ahol a magyarországi gyakorlatban is megjelenik a munkaerő felvételében és képzésében vállalatokként eltérő közreműködés nemzetközi tendenciája.

Az elérhető eszközök és szolgáltatások ellenére általában mind a munkaadók, mind a munkavállalók idegenkednek a munkaközvetítők igénybevételeitől. Ennek az extenzív keresés viszonylag szerény hozama mellett más okai is vannak. A munkát keresők tudják, hogy a munkaközvetítő nem az állásbetöltés legkedveltebb módja, s azt gyanítják – méghozzá nem alaptalanul –, hogy a munkaadók a rosszabb minőségű, nehezen betölthető állásaikba keresnek ezen az

13 A hatályos szakmai normák közül ezt a munkaközvetítés eljárásrendje tartalmazza, és csak a fejlesztési elképzeléseket összefoglaló szabvány kezeli külön szolgáltatásként a munkáltatók informálását.

14 Az állásügynöki rendszer bevezetésének pilot szakaszát a TÁMOP 1.3.1. program keretében végezték. 2009–2010-ben 14 munkatárs folytatott álláshely-feltárást olyan koncentrált módon, amire korábban nem volt példa. 2011-től az állásügynökök létszámát 40 főre növelték. A 2010-től bevezetett nagyvállalati kapcsolattartó rendszertől a szervezet központja elsősorban azt várja, hogy az egész országra kiterjedő toborzó-kampányok során összehangolják a bevont kirendeltségek munkáját, hatékonyabbá és a munkáltató számára egyszerűbbé tegyék az információk terítését.

úton jelentkezőket. A bejelentett állásajánlatok közül a rosszabbak nehezebben kelnek el, s felhalmozódnak a nyilvántartásban. A munkaadók is bizalmatlanok a közvetítőtől érkezőkkel szemben, mert tudják, hogy a könnyebben elhelyezkedők hajlamosak elkerülni ezt az intézményt, s így a közvetítő ügyfelei az átlagosnál kevésbé termelékenyek. Ez fokozottan érvényes az állami munkaközvetítőre, amelynek azokkal is foglalkoznia kell, akiktől az üzleti alapon működő közvetítők nem fogadnának el megbízást. Emellett a munkanélküli-segélyezett kötelesek nyilvántartásba vetetni magukat az állami munkaközvetítővel. Mindezek együttes hatására az állami munkaközvetítőben felhalmozódnak a legsikerterlenebb álláskereső, a tartós munkanélküliek (Nagy 1999).

Az állásközvetítő szolgáltatás használatára és a használat sikerességére vonatkozóan kevés, a kétezres években keletkezett, empirikus eredmény áll rendelkezésre. A vizsgálódások tanúsága szerint az ÁFSZ ügyfélköre heterogén, az állásközvetítő szolgáltatás igénybevétele – más eszközökhöz képest – viszonylag jelentős, de bizonyos megfigyelhető vállalati jegyek mellett nem a legfontosabb eszköz. Egyes becslések szerint (Ipsos 2011)<sup>15</sup> a vállalatok által leggyakrabban használt toborzási formák közül az ÁFSZ szolgáltatások igénybevétele a második helyen áll (24 százalék), amit csak az informális csatornák (29 százalék) előznek meg.

Úgy tűnik, hogy az egyik fontos megfigyelhető jellegzetesség a kapcsolat-tartás rendszeressége. Møller (2003) vállalati mintát<sup>16</sup> elemez, amiből kitűnik, hogy a foglalkozási szolgálattal a megelőző két évben rendszeres kapcsolatban álló vállalatok az új munkavállalók csaknem felét (44 százalékát) a foglalkozási szolgálaton keresztül toborozták.

Egyes, nem reprezentatív, információk arra utalnak, hogy az ügyfélkör ágazati szempontból is differenciált: a foglalkozási szolgálattal intenzív kapcsolatot ápoló vállalatok körében alulreprezentáltak a magánszektor bizonyos ágazatai, például a szállítás, a kereskedelem, a turizmus és vendéglátás (Møller 2003). A vállalatok munkaerő-toborzáskor a fizikai és a nem fizikai dolgozók esetében más-más mértékben veszik igénybe az ÁFSZ-t (Nagy–Kopasz 2010).<sup>17</sup> A nem fizikai dolgozókat egyharmad arányban (34 százalék) a foglalkozási szolgálaton keresztül toborozzák, ezt megelőzik a hirdetések. A fizikai dolgozók esetében az ÁFSZ igénybevétele aránya némileg magasabb (40 százalék), az újsághirdetések részaránya lényegében azonos azzal, amit a nem fizikai dolgozók esetében láttunk, az internet mint eszköz részesedése viszont alacsonyabb. Nem fizikai dolgozók esetében emellett a magán-munkaközvetítők, a fizikai dolgozóknál pedig az informális módszerek relatíve nagyobb gyakorisága jellemző. Az ÁFSZ igénybevétele a munkaerő-felvétel során nem tűnik függetlennek a vállalat méretétől (Ipsos 2011). Kevésbé igénylik az ÁFSZ szolgáltatásait a 9 főnél kevesebbet foglalkoztató vállalatok (14 százalék) és az 1000 főnél többet foglalkoztató cégek (19 százalék). E vizsgálat szerint az ÁFSZ fő ügyfélkörét a 10–1000 fő létszámú vállalatok jelentik, amelyek körében az állami munkaközvetítés a leggyakoribb toborzási forma (30 százalék körül), megelőzve az informális keresést is.

Sajnos, úgy tűnik, az állásközvetítő tevékenységet nemcsak viszonylag kevesen veszik igénybe, de az az erőfeszítések ellenére sem túl sikeres. Ebben a tekintetben fontos különbségek láthatók a nem támogatott és a támogatott állások között. A nem támogatott álláshelyekre való sikeres közvetítések száma

15 Az Ipsos Zrt. a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, ÁFSZ, a területi kamarák és az MKIK Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet (GVI) közös kutatásában (Munkaerő-piaci prognózis, 2009) felvett 7500 fős reprezentatív mintáján vizsgálta többek között az ÁFSZ munkaerő-forgalmi részesedését a TÁMOP 1.3.1. fejlesztési program keretében (Ipsos 2011).

16 A minta nagysága: 670 vállalat. A felmérés úgy készült, hogy a kísérleti programban részt vett 20 kirendeltség 60-60 vállalkozást ajánlott a mintába, közülük 40-40 cég használta az ÁFSZ szolgáltatásait, 20-20 pedig nem; a válaszadási arány 50 százaléknál valamivel több volt. A minta összetétele folytán a felmérés leginkább arra volt alkalmas, hogy a legkritikusabb problémákra utaljon.

17 A vállalati telephelyeken lefolytatott, az ügynevezett kapcsolt kérdőíves módszerének alkalmazásával készült kutatás keretében Nagy–Kopasz (2010) a kérdőíves felmérésnek azokat a kérdéseit elemzi, amelyeket a munkaerő felvételéhez használt információk csatornákról tettek fel a vezetőknek. A minta a ver-senyszféra közel 1000, legalább 10 fős telephelyéből állt. Mivel a 10 főnél kevesebbet foglalkoztató telephelyek nem szerepeltek benne, a 250 főnél nagyobb telephelyekre vonatkozó mutatók pedig az alacsony elemszám miatt megbízhatatlanok, ezért az eredmények nem tekinthetők érvényesnek az egész magyar munkaerő-piacra.

a 2004–2009 közötti időszakban majdnem végig csökkent A támogatott álláshelyekre való sikeres közvetítések száma évről évre nőtt, kivéve 2007-ben, a regionális átszervezés évében, amikor is ebben a kategóriában szintén drasztikus, egyharmados visszaesés következett be az előző évhez képest. A felajánlható összes álláslehetőségben belül a támogatott munkahelyek aránya 50 százalék fölött volt a legtöbb megyében, a magas értékek nem meglepő módon a rosszabb munkaerő-piaci helyzetű körzetekre jellemzők. A sikeres közvetítések a vizsgált időszakban összességében egyre kisebb arányban történtek a nem támogatott munkahelyekre (Berde 2010).<sup>18</sup>

## AZ ÁFSZ ÁLLÁSKÖZVETÍTŐ SZOLGÁLTATÁSÁNAK EREDMÉNYESSÉGE

A sikeres közvetítésekben az ÁFSZ településtípus szerint is differenciáltan vesz részt. E különbségek közül figyelmet érdemel az internetes hirdetések, illetve a munkaügyi kirendeltség közreműködésének jelentős aránykülönbsége (Nagy–Kopasz 2010). A munkaügyi kirendeltségek igénybevétele Budapesten alacsony és kisebb arányú, mint vidéken: a fizikai dolgozók sikeres közvetítésében 10 százalék, a szellemiekében csupán 5 százalék. Ugyanakkor a községi telephelyekre felvett fizikai dolgozók kirendeltségi toborzásának aránya 43 százalékos. Az internetes hirdetések és az újsághirdetés használatában is jelentősek az eltérések, az informális módszerek használata településtípusonként ugyanakkor alig különbözik.

A munkaközvetítés eredményességi mutatóinak alacsony szintjét, illetve romlását természetesen több körülmény befolyásolhatta. A támogatás nélküli állásba lépők arányának növekedése az elmúlt években – miközben nem vagy alig nőtt a foglalkoztatás – utalhatna arra, hogy az ÁFSZ tevékenységében eredményesen helyezte a hangsúlyt az informálásra. Ebben az esetben nem számít problémának, hogy a jól mérhető direkt állásközvetítés aránya csökkent a támogatás nélküli elhelyezkedéseken belül. A betöltetlenül maradt állások nagy arányát esetleg magyarázhatja, ha rosszabb minőségűek az önkiszolgáló módon elérhetővé tett információkhoz képest. A szolgáltatási eszközök és a szervezeti folyamatok kvalitatív vizsgálata azonban nem utal a tevékenység ilyen átalakítására. Inkább ellenkezőleg, a direkt közvetítéshez való ragaszkodásra és az önkiszolgáló tájékoztatás fejletlenségére, amit esetleg a teljesítménymérés bevezetése is tartósíthatott az álláshelyek élettartamát mérő mutató<sup>19</sup> számítási módja révén (lásd erről a **6. rész 2. fejezetét**).

A fizikai dolgozókra továbbra is jellemző a korábbi empirikus kutatásoknak az a tapasztalata, amely szerint a tényleges elhelyezkedésekhez többnyire az informális csatornákon szerzett értesülések vezetnek. A szellemieknél azonban új fejlemény, hogy a formális csatornák együttesen többségbe kerülnek, a különbség oka pedig valószínűleg az eltérő internethasználat. A mobilkommunikáció és az internet fejlődése és elterjedése javíthatja a formális úton közzétett információk minőségét és hozzáférhetőségét, miközben az informális csatornákon való tájékozódás jelentősége sem feltétlenül csökken. Borbély-Pecze (2009) kifejti, hogy az állami és piaci szolgáltatók kölcsönös ellenőrzést biztosíthatnak az átadott munkapiaci információk minősége felett, és közös érdekük lehet a formális csatornák igénybevételének fokozása. A szerző az internetes ingatlanközvetítést hozza sikeres magyarországi példaként, és

18 A 2004-ben az említett arány 41 százalék volt, 2006-ra 32 százalékra esett vissza, majd a következő két év néhány százalékpontos csökkenése után, 2009-ben 23 százalékot ért el sikeres közvetítésekben belül a nem támogatott álláshelyek aránya.

19 Az álláshely élettartama a bejelentéstől, pontosabban a rendszerben való rögzítéstől a betöltésig vagy a megszűnésig eltelt idő.

javaslatokat tesz a Magyarországon egyelőre inkább csak lehetőségnek számító munkapiaci információs szolgáltatások fejlesztésére. Mindez megfelel az uniós csatlakozást előkészítő PHARE projekt során bemutatott nemzetközi trendeknek és ajánlásoknak, amelyek egyik központi eleme az információnyújtás a kirendeltségek közvetlen szerepe nélkül olyan módon, hogy hozzájáruljon az álláskeresők és az üres munkahelyek egymásra találásához (Hansen 2003).

## JAVASLATOK

A magyar foglalkoztatási szolgálat által nyújtott munkaerő-piaci információadás gyakorlata lényegesen eltér azoktól az ajánlásoktól, amelyeket az uniós csatlakozásra való felkészülés időszakában kapott a szervezet. Ez önmagában nem feltétlenül okozna problémát, ha a 2002 óta tartó fejlesztési folyamat során megtörtént volna az alkalmazott eszközök előnyeinek, kockázatainak, rendszerszintű összefüggéseinek elemzése, és ha sikerült volna az ajánlástól különböző, de szintén konzisztens információnyújtási modellt felépíteni. A modernizációs folyamat alapját jelentő, alapvetően az ügyfelek szűrésén és minél inkább az önkiszolgáló rendszer felé terelésén alapuló javaslatnak azonban nem született kimunkált alternatívája. Ha ez a cél megváltozását mutatja, szükséges lenne ezt explicit módon rögzíteni. Ennek hiányában fennáll annak a veszélye, hogy a fejlesztési folyamat keretek nélkül zajlik, az ügyfelek tájékoztatása esetleges lesz.

Az aktiválás és megfelelő emberierőforrás-szolgáltatások mellett és nem helyett végzett állásfelajánlás, amelyet megfelelő módszertani támogatás és ellenőrzés mellett végeznek, az aktiválás eredményességét is növelheti. Célszerű lenne a két tevékenység protokollját alaposan kimunkálni, különös tekintettel a két tevékenység lehetséges kiegészítő jellegére.

Az ÁFSZ információs tevékenységének hatékonyságára nézve nem áll rendelkezésre empirikus ismeret. Célszerű lenne ilyen vizsgálatot kezdeményezni, lehetőség szerint az egyes célcsoportok és információs eszközök esetében elkülönítve.

Fel kell tární, hogy milyen eszközökkel lehet a munkaadókat a jelenleginél hatékonyabban és nagyobb számban elérni, majd a gyakorlatban alkalmazni kellene ezeket. A munkaadók tájékoztatása esetében törekedni kell a kiegyenlített szolgáltatásnyújtásra, különös tekintettel a kis és középvállalati szektorra.

## HIVATKOZÁSOK

BAJNAI BLANKA–HÁMORI SZILVIA–KÖLLŐ JÁNOS (2008): **A magyar munkaerőpiac néhány vonása – európai tükrőben**. Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János* (szerk.): *Munkaerő-piaci tükrő*, 2008. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 38–86. o.

BERDE ÉVA (2010): **Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerő-piaci szolgáltatásainak vizsgálata 2004 és 2009 közt**. Készült a TÁMOP 1.3.1 program keretében.

BORBÉLY-PECZE TIBOR BORS (2009): **A virtuális munkaerőpiac célrendszere és környezete**. A TÁMOP 1.3.1. program keretében készült tanulmány. Kézirat.

- CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE AGOTA (2010): *Az állami foglalkoztatási szolgálat modernizációjának értékelése*. Budapest Intézet, Budapest.
- DIAMOND, P. A. (1982): *Wage Determination and Efficiency in Search Equilibrium*. *Review of Economic Studies*, Vol. 49. No. 2. 217–227. o.
- FH (2011): *Eljárásrend a munkaerő-piaci szolgáltatásokról* (Módosított, egységes szerkezetbe foglalt szöveg) Foglalkoztatási Hivatal.
- FINN, D. (2011): *Subcontracting in Public Employment Services. Review of research findings and literature on recent trends and business models*. PES 2 PES Dialogue Analytical Paper.
- FREY MÁRIA (1999): *Munkaközvetítés a munkaerő-piaci szervezetben*. Megjelent: Frey Mária–Nagy Gyula: *A munkanélküliség kezelésének passzív és aktív eszközei*. BKE KTI–Emberi Erőforrások Tanszék, 15–26. o.
- HANSEN, S. O. (2003): *Új szolgáltatási modell a munkanélküli ügyfeleknek és az állásváltoztatóknak*. A tanulmány a PHARE HU/IB/2002/SO/02-jelzetű twinningprojektje keretében készült, kézirat.
- IPSOS (2011): *Az ÁFSZ ismertségének, a felhasználói csoportok elégedettségének, az ÁFSZ munkaerő-forgalmi részesedésének vizsgálata*. TÁMOP 1.3.1. (3.2. alprojekt), Ipsos Zrt.
- KLUVE, J.–CARD, D.–FERTIG, M.–GÓRA, M.–JACOBI, L.–JENSEN, P.–LEETMAA, R.–NIMA, L.–PATACCHINI, E.–SCHAFFNER, S.–SCHMIDT, C. M.–KLAAUW, B. VAN DER–WEBER, A. (2007): *Active labour market policies in Europe: Performance and Perspectives*. Springer, Heidelberg–New York.
- KONCZ VIKTÓRIA (2011): *Munkavállalás az EU/EGT Tagállamokban az Európai Foglalkoztatási Szolgálatok (EURES) tükrében*. Szakdolgozat, BCE Közgazdasági Továbbképző Intézet, Budapest.
- KONING, J. DE–GRAVESTIJN, J. (2012): *How to best structure services for employers? Peer review on public employment services and effective services for employers*. PES 2 PES dialogue analytical paper.
- KONLE-SEIDL, R.–WALWEI U. (2001): *Job placement regimes in Europe: Trends and impacts of changes*. IAB Labour Market Research Topics, 46.: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- KUDDO, A. (2009): *Employment services and Active labour market programs in Eastern European and Central Asian Countries*. World Bank, Social Protection Discussion Paper, No. 2.
- LARSEN, C. A.–VESAN, P. (2011): *Public Employment Services, employers and the failure of placement of low-skill workers in six European countries*. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, No. 2, RECOWE, Edinburgh.
- MARTIN, J.–GRUBB, D. (2001): *What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies*. IFAU, Working Paper 2001-14, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.
- MØLLER, C. N. (2003): *Vállalati felhasználói felmérés. Ajánlások egy új vállalati szolgáltatási modell kialakításához*. A PHARE HU/IB/2002/SO/02-jelzetű twinning projektje.
- MORTENSEN, D. T. (1986): *Job Search and Labour Market Analysis*. Megjelent: *Ashenfelter, O. C.–Layard, R. (szerk.): Handbook of Labor Economics*. Vol. 2. North-Holland, Amsterdam, 849–919. o.



---

NAGY GYULA (1999): Általános szempontok a munkaközvetítés szerepének és eredményességének megítéléséhez. Megjelent: *Frey Mária–Nagy Gyula* (szerk.): *A munkanélküliség kezelésének passzív és aktív eszközei*. BKE KTI–Emberi Erőforrások Tanszék, 1–15. o.

NAGY GYULA–KOPASZ MARIANNA (2010): **Munkaerő-felvétel és aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök**. Megjelent: *Neumann László* (szerk.): „Munkahelyi foglalkoztatási viszonyok 2010” kutatás. A kérdőíves felmérés eredményeinek elemzése. Készült a TÁMOP 2.5.2 program keretében.

PIETERSON, W. (2011): **Comparative paper on integrated multi-channeling**. PES2PES analytical paper.

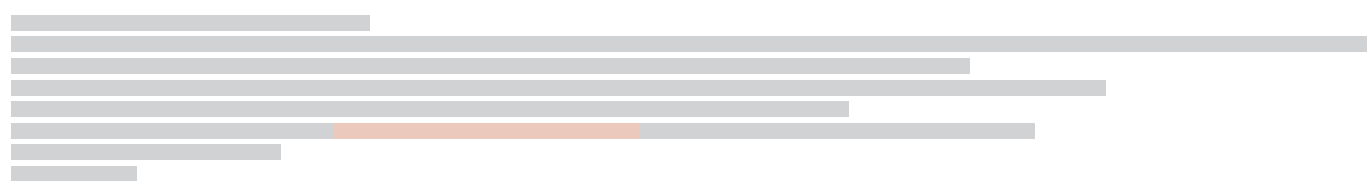
PIETERSON, W.–JOHNSON, Z. (2011): **Multi-channel management: Recent developments in PES and e-government**. PES 2 PES analytical paper.

PISSARIDES, C. A. (1990): *Equilibrium unemployment theory*. MIT Press, Cambridge, Mass.

## 6. A KÖZVETETT KÖLTSÉGEK CSÖKKENTÉSE

### 6.2. ÁLLÁSKERESŐK ÉS MUNKAADÓK TÁJÉKOZTATÁSA – ÉRDEKELTSÉGEK

BÓDIS LAJOS



A magyar foglalkoztatási szolgálat tájékoztatási feladatai között kiemelt helyen szerepel az üres álláshelyek feltárása és közzététele. Az álláskínálat mennyiségét, minőségét és hozzáférhetőségét erősen befolyásolja a munkaügyi kirendeltségek belső működése: ebben a fejezetben ezt vizsgáljuk meg tüzetesebben. A kérdéskörben alig készültek hazai kutatások, így a szórványos kutatási eredményeket dokumentumelemzéssel és interjúkkal egészítettük ki. Megbízható múltbeli adatok hiányában a kirendeltségi gyakorlatok időbeli változásait csak nagyon korlátozottan tudtuk rekonstruálni.

#### AZ INFORMÁCIÓNYÚJTÁS ÉS AZ ÁLLÁSKÖZVETÍTÉS ÉRDEKELTSÉGEI ÉS SZEREPKONFLIKTUSAI

A munkapiaci információs szolgáltatásokban érintettek kapcsolata jól modellezhető a megbízó-megbízott viszony elmélete keretében (Bódis 2002). Ez az elmélet olyan helyzeteket vizsgál, amikor az egyik fél (megbízó) mást bíz meg egy feladattal (ügynök), mert maga nem képes rá, vagy nem éri meg azt elvégeznie. A megbízó információs hátrányban van, és számolnia kell annak kockázatával is, hogy a megbízott alkalmatlan a feladatra, vagy nem az érdekeinek megfelelően jár el. Különböző kiválasztási, ösztönzési és ellenőrzési eljárásokkal azonban csökkentheti a megbízott csalárd önérdékkövetéséből fakadó kockázatokat (Milgrom–Roberts 2005).

Az állami munkaügyi szervezet szolgáltatást nyújt a vállalatoknak és a munkanélkülieknek, ugyanakkor bizonyos hatósági feladatokat is ellát velük szemben. Szolgáltatóként megbízottja külön-külön mindkettőnek, hatósági szerepében viszont megbízóként számon kérheti rajtuk a jogszabályok betartását. A helyi kirendeltség egyúttal ügynöke az országos munkaügyi központnak, illetve a foglalkoztatáspolitikát alakító szaktárcának is (Addison és szerzőtársai 2010).

A munkaközvetítő eredményességének feltétele és egyben szerepkonfliktusa, hogy mind a munkáltatók, mind az álláskeresők szempontjait képviselnie kell, mindkét fél a megbízottjának kell tekintse. Mivel a kiválasztás költséges a munkáltatóknak, a közvetítőtől azt várják, hogy előzetesen szűrje az álláskeresőket. Ha a vállalatok úgy ítélik meg, hogy a közvetítő nem veszi figyelembe az érdekeiket, vagyis ha elégedetlenek a közvetítettek minőségével, akkor a jövőben nem tartanak igényt a szolgáltatásra. A tartós kapcsolat szintén a vállalati szempontok figyelembevételére ösztönzi a kirendeltséget. Ha a közvetítő

esetenként rá is beszélhetné a vállalatot alkalmatlan munkanélküliek felvételére, az később megszabadulhat tőlük, az újabb közvetítések elől pedig rossz tapasztalatai miatt elzárkózhat.

A vállalat gyors létszámbővítési igényét béremeléssel, illetve a munkavállalók szélesebb tájékoztatásával igyekszik kielégíteni. Ekkor egy ideig olyan helyzetbe kerül, mintha egyedüli foglalkoztató volna a munkaerőpiacon, vagyis – a monopszónium modellje szerint – béremeléssel több munkaerőhöz juthat (Ehrenberg–Smith 2003). A versenytársakénál magasabb bért azonban csak ott érdemes és lehetséges fizetni, ahol a dolgozók nehezen megfigyelhető képességei és erőfeszítése jelentősen befolyásolja a vállalat összteljesítményét. Ez a tömeggyártásra nem jellemző, kivéve az autóipar nagy egyedi értékű termékeket gyártó üzemait. A munkaerő-kínálat növelésének másik módja a vállalat ismertségének gyors javítása toborzókampánnyal. Ez a piacon magasabb bérrel együtt is alkalmazható, kivéve éppen az állami munkaközvetítést, mivel az más összetételű álláspályázókat eredményez.

A gyors létszámnövelés helyett sokszor csak a távozók pótlásáról vagy legfeljebb a fokozatos bővítésről kell gondoskodni. Ekkor elegendő lehet – különösen az ismert nagyvállalatok számára – a maguktól vagy a dolgozók ajánlásával jelentkezők fogadása, illetve a vállalati nyilvántartásba vett érdeklődők értesítése. Mivel a munkaközvetítéshez képest így gyorsabban és kedvezőbb összetételben juthatnak álláspályázókhoz, ezért még azok a vállalatok is, amelyek a termelés megindítása, a létszám gyors növelése idején igénybe veszik az állami munkaközvetítő szolgáltatását, később lazítják vele a kapcsolatot.

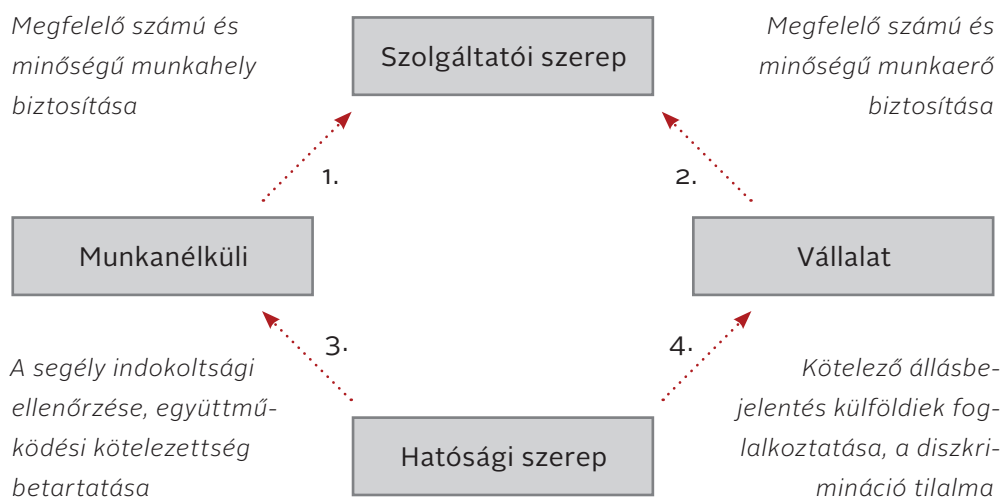
Ha csak a munkaközvetítést mint szolgáltatást vizsgáljuk, akkor megfelelő feltételezés, hogy a munkanélküliek célja az elhelyezkedés, a vállalatoké a termelékeny dolgozók alkalmazása, a munkaközvetítő pedig – mindkettő megbízottjaként – a megfelelő összepárosításuk. Emellett azonban az állami munkaközvetítő különféle jogszabályok betartását is ellenőrzi, s ebben az értelemben a munkanélküliek és a vállalatok megbízója. Az állami munkaközvetítő szolgáltató és hatósági szerepe további szerepkonfliktusok forrása, amelyeket az 1. ábra foglal össze.

Az állami munkaközvetítő hatósági feladata ellenőrizni, hogy indokolt-e a munkanélküliek segélyezése: megteszik-e az előírt lépéseket az elhelyezkedésük érdekében, és elfogadják-e, ha a képzettségüknek megfelelő állásajánlatot kapnak (3. szerep). Ebben a vonatkozásban a munkanélküli megbízottja az állami munkaközvetítőnek, és úgy bújhat ki a „megbízás” alól, ha csak formálisan működik együtt a közvetítővel. Ezt a kérdést részletesen a 4. rész 1. fejezete tárgyalja, itt csak a munkaközvetítést közvetlenül befolyásoló következményeivel foglalkozunk.

A hatóság csak részlegesen tájékozódhat a munkanélküliek és a munkahelyek jellemzőiről, és ritkán bizonyíthatja egyértelműen a közvetítés megghiúsulásának okát. A munkáltatók számára elfogadhatatlan volna, ha az állami munkaközvetítő – a törvényes felhatalmazásával élve – minden munkanélküli rászorultságát az ő költségeikre vizsgálná (a 2. és a 3. megbízó-megbízott viszony konfliktusa). Ez a közvetítő megkerülésére ösztönözné őket, akár csak az előzetes szűrés mellőzése. A közvetítő által végzett előszűrés optimális mértéke a hatósági szigor ellentmondó következményeinek mérlegelésétől is függ.

Mi történik, ha kiközvetítenek egy olyan munkanélkülit, aki nem akar elhelyezkedni? A felvételi teszt esetlegesen szándékos elrontása valószínűleg rejtve marad, mert alkalmatlannak minősül. Ha a vállalat mindenkit felvesz, akkor nyíltan közölheti, hogy nem akar munkába állni. Ekkor megállapodhatnak abban, hogy az alkalmatlanságot jelölik meg a közvetítés sikertelenségének okaként, s így a hatóság nem zárja ki a segélyből. Ugyanis ha a cég erre nem hajlandó, a munkanélküli kényszerűen munkába állhat ugyan, de amennyiben rövidesen kilép, vagy fegyelmezetlen, az a munkáltatók nagy része számára költséges. Mivel a kiközvetítettek fogadása is költséggel jár, a dolgozni nem kívánó munkanélküliek tömeges kiközvetítése az állami munkaközvetítő elkerülésére ösztönözheti a vállalatot.

1. ábra: A hatósági és szolgáltató feladatokat is ellátó állami munkaközvetítő szerepei



Magyarázat: Az egyirányú nyilak a megbízótól a megbízott felé mutatnak, a mellettük lévő számok a kapcsolatra való hivatkozást szolgálják.

A fluktuáció és a fegyelmezetlenség költségei ellenére egyes rosszul fizető és/vagy az álláspályázók többségét taszító munkakörülményekkel jellemezhető cégek úgy dönthetnek, mégis igyekeznek felhasználni a segélyből való kizárás fenyegetését az álláshelyeik betöltésére. A munkaügyi kirendeltség dolgozói nem szívesen küldik a munkanélkülieket az ilyen üzemekbe, amit a méltányossággal magyaráznak. Továbbá azzal is számolni kell, hogy esetleg nem vállalják a segélyből való kizárás őket is terhelő pszichikai költségét, pedig adott esetben ez a feladatuk volna. Vagyis ha nem tudják eldönteni, hogy a munkahely rossz, vagy a munkanélküli nem tartja be a szabályokat (az 1. és a 3. megbízó-megbízott viszony konfliktusa), hajlamosak lehetnek az előbbit feltételezni.

A magyar gyakorlatban a vállalatokkal szemben az állami munkaközvetítő az állásbejelentési kötelezettség, illetve a külföldiek foglalkoztatásának engedélyezése kapcsán rendelkezik hatósági jogosítvánnyal. Ide tartozik még a felvételnél alkalmazott hátrányos megkülönböztetés tilalma, amellyel kapcsolatban az

állami munkaközvetítőtől megkövetelhető, hogy betartatja és maga is betartja azt a szabályt, hogy a felvételtől szóló döntés jogszerű alapja az egyéni alkalmazás mérlegelése.

A segély indokoltági vizsgálata és a felvételi diszkrimináció elleni fellépés (3. és 4. megbízó-megbízott viszony) összeegyeztethető. Ha a diszkriminált csoport tagját is kiközvetítik – mivel az egyéni jellemzői alapján a közvetítő alkalmaznak tartja őt az állás betöltésére –, konfliktust okoz a hatóság és a munkáltató (2. és 4. megbízó-megbízott viszony), illetve a hatóság és a dolgozni nem akaró segélyezett között (1. és 3. megbízó-megbízott viszony). Nincs efféle konfliktus abban az esetben, ha a hatóság alkalmazkodik a diszkriminációhoz, és az előzetes szűrés során maradéktalanul érvényesíti a vállalati szempontokat. A felvételi diszkrimináció ugyanis kedvező a segélyezés szabályait megsértő munkanélküli számára, mivel kevesebb munkahelyet ajánlanak fel neki, s így nagyobb valószínűséggel maradhat segélyezett. Az vállalat, illetve a munkanélküli ilyen magatartása egymástól függetlenül is a közjó csökkenésével jár, az ösztönzés ugyanakkor nehezen megvalósítható, mivel az érintett felek a közvetítésben kölcsönösen ellenérdekeltek.

## AZ ÁFSZ MŰKÖDÉSÉT MEGHATÁROZÓ CÉLOK ÉS FEJLESZTÉSEK

Magyarországon az állami foglalkoztatási szolgálat (ÁFSZ) munkapiaci tájékoztatást illető céljai az elmúlt húsz évben alig változtak. A kilencvenes évek első felében, más szolgáltatásokkal együtt, a munkáltatók és a munkanélküliek információhoz juttatása nem számított fontos feladatnak. A kilencvenes évek második felében, a gazdasági növekedés beindulásával a munkáltatók szerepe felértékelődött, és a figyelem főleg az induló nagyvállalatokra irányult. Az ezredforduló után induló uniós projektek tovább erősítették a munkáltatói orientációt – legalábbis az elvárások szintjén.

Az 1990-es években nem született egyértelmű, kormányzati támogatást élvező és következetesen alkalmazott koncepció a foglalkoztatási szolgálat hatékonyságnak javítására. Az 1990-es évek közepén a működés hatékonyságát javító monitoring- és ösztönzési módszerek alkalmazásáról szóló viták helyett a hatósági és szolgáltatási feladatok egységes vagy külön szervezetben való ellátásának dilemmája felé terelődtek a viták. Pedig a nemzetközi gyakorlat,<sup>1</sup> és elméleti megfontolások is arra utalnak, hogy az eredményesség inkább más tényezőktől, kevéssé nyilvánvaló szervezeti jellemzőktől függ. Larsen–Vesan (2011) megfogalmazásában az eredményesség attól függ, hogy a helyes stratégiai választásokat és a hatékony ösztönzést ne csak a szervezet egészére értelmezze a vezetés, hanem konkretizálni tudja, mit jelent ez az egyes szakmai eljárásokra nézve. Milgrom–Roberts (2005) szerint pedig attól függ, hogy olyan módon tervezzék meg és értelmezzék újra nap mint nap a foglalkoztatási szolgálat apparátusának tagjait egymással és az ügyfelekkel összekötő explicit és implicit szerződéseket, hogy jobban megérje együttműködniük, mint egymás rovására előnyt szerezniük. Végül, Williamson (1991) szerint a hatósági és a munkáltató funkció szétválasztása esetén is össze kell őket hangolni, illetve az integrálásuk esetén is körül kell határolni különböző felelősségeket; tehát így is, úgy is hibrid intézményről van szó, és a lényeg ennek a konkrét hatékonysági kritériumai.

<sup>1</sup> A nemzetközi gyakorlatban mindkét modell elterjedt és az átalakulások iránya sem egyértelmű (Frey 1999).

A kilencvenes évek második fele óta, a vállalati munkaerőigények tömeges jelentkezése kapcsán kiderült koncepcionális ellentmondásokról sem született kiérlelt szakmai álláspont. Mindez valószínűleg nagy mozgásteret adott a foglalkoztatási szolgálat helyi vezetőinek a mindenkori helyzethez való alkalmazkodásban. A reflektálatlan helyi gyakorlatok ugyanakkor ronthatták az információnyújtás és közvetítés eredményességét.

Az ezredfordulón a **6. rész 1. fejezetében** már említett modernizációs program megalapozásaként készült egy átfogó fejlesztési koncepció a foglalkoztatási szolgálat tájékoztatási feladatairól, de annak tényleges megvalósulását nem ellenőrizte a kormányzat. A koncepcióban vázolt új szolgáltatási modell lényege, hogy az információs szolgáltatások hatékony biztosítása érdekében pontos célzásra van szükség (Hansen 2003). Egyrészt arra, hogy minden álláskereső hozzáférjen az üres álláshelyekre vonatkozó információkhoz, még hozzá az interneten keresztül is.<sup>2</sup> Másrészt arra, hogy tanácsadásban és egyéni esetkezelésben azok és csak azok részesüljenek, akik önállóan nem tudnak eligazodni és munkát találni. Mint látni fogjuk, a kirendeltségek napi gyakorlata több ponton is eltér ettől, vagy legalábbis lassan közelít ehhez a modellhez.

A Hansen (2003) koncepciójában megfogalmazott ajánlásokat csak a szűk körben ismert néhány elemzésben gondolták tovább (például Borbély-Pecze 2009, ErgoFit 2008, Németh és szerzőtársai 2011). Központi program keretében elkezdődött ugyan az alkalmasság szerinti (kompetencia alapú) munkaközvetítés rendszerszintű alkalmazásához szükséges foglalkozási kódrendszer kidolgozása (Borbély és szerzőtársai 2008), de a munka megszakadt, tudomásunk szerint amiatt, mert a döntéshozók túlzottan bonyolultnak ítélték az alkalmazását, a szolgálat kapacitásait meghaladóan az előfeltételeket. A kompetencia alapú közvetítés egyszerű, helyi erőből is fejleszthető változatának (Kun és szerzőtársai 2008) használata alkalmos maradt, a szélesebb körű véleményezésére és elterjesztésére nem került sor.

Az uniós forrásból indított fejlesztési program együtt járt a fejlesztési kezdeményezések centralizációjával: az ÁFSZ országos központjának szerepe megerősödött, míg a megyei munkaügyi központoké gyengült. A program részeként egységesítették az állásinformációs rendszert, és kiépítették a teljesítményindikátorokon alapuló vezetői értékelési (MEV) rendszert.<sup>3</sup> A minőség egységesítése érdekében a kétezres évek végén standardokba foglalták a gyakorlatban kimunkált különféle munkaerő-piaci szolgáltatásokat.<sup>4</sup>

A központosítás azonban a kirendeltségi ügyintézés napi gyakorlatát alig érintette. A kirendeltségi munkatársak nagyfokú módszertani önállósága a megalakulása óta jellemzi a foglalkoztatási szolgálatot. Miközben a jogi környezet részletesen szabályozott, a belső eljárásrendek szintén elsősorban jogi-informatikai kereteket szabnak (például FSZH 2007), ezzel szemben a módszertani útmutatások kidolgozását nem tekintik sem nélkülözhetetlen, sem az ügyintézők támogatását szolgáló vezetői feladatnak (Bajka 2001). A kilencvenes évektől lényegében nem változott, hogy a munkaközvetítők az egyénileg jellemző fogásokban bíznak leginkább, és kevés vezető tulajdonít jelentőséget – és főleg szán időt – a szervezett összehasonlításokra, módszertani tanulásra közös levonására.

<sup>2</sup> Ezt a tagállamoknak az EU foglalkoztatási stratégiája értelmében legkésőbb 2005-ig biztosítaniuk kellett.

<sup>3</sup> Az Európai Unió sok más országában használt, teljesítményindikátorokon alapuló, ügynevezett megegyezési eredménycélokkal való vezetésket (MEV, *Management by Objectives*, MBO) 2005-től alkalmazzák a magyar Foglalkoztatási Szolgálatban. Bővebb ismertetését lásd a **3. rész 3. fejezetében**.

<sup>4</sup> A standardok kialakítását a TÁMOP 2.6.1. projekt keretében szakértői tesztek végezték, mintegy 40 szolgáltatást tartalmaznak. További részleteket lásd a **6. rész 1. fejezetében**, illetve <http://www.tamop261.hu/> oldalon.

## ELLENTÉTES IRÁNYÚ HELYI FEJLESZTÉSEK

Az információnyújtás és a közvetítés terén végzett helyi, illetve központi fejlesztések inkább kitértek egymás elől, semmint összekapcsolódtak volna. Nincsenek átfogó ismeretek a kirendeltségeken ténylegesen használt eljárásokról, de a néhány dokumentált eset is rávilágít a helyi stratégiák jelentős eltéréseire.

Az 1990-es években megjelenő egyik jellegzetes fejlesztési irány célja a vállalat felvételi szűrésében való részvétel intenzitásának fokozása és minőségének javítása. A kirendeltség igyekezett alaposabb eszközökkel szűrni a munkaerőt, és a szűrésben való részvételt nem korlátozta a leginkább rászoruló ügyfelekre, bár törekedett arra, hogy az álláskeresők hozzáférjenek a felkínált munkalehetőségekhez (Janovics 1998, 1999a, 1999b, Adorján 2000). A módszer lényege a meghirdetett munkakörök közös elemzése, az állást sikeresen betöltők szaktudásának és képességeinek (a kompetenciakövetelmények) azonosítása, a megfelelő felvételi tesztek kiválasztása, és valamilyen részvétel a szűrés lebonyolításában. A felvételi tesztelés költségéhez való hozzájárulás, kiegészítve a közös felügyelettel, ösztönözheti a munkáltatót, hogy lemondjon az álláskeresők csoportismérvek szerinti hátrányos megkülönböztetéséről. Egyfajta „bot és mézesmadzag” (*carrot and stick*) ajánlatként javíthatja a szolgáltatás célzását, mivel a tevékenységüket felfuttató nagy sorozatgyártók, mint láttuk, nemigen nélkülözhetik az állami közvetítés igénybevételét. Szakmailag tehát tartalmasabb eljárásról van szó, mint amikor a vállalat elnagyolt instrukciói alapján, nem módszeres eljárással válogatnak a kirendeltségen. A kilencvenes évek második feléből származó eljárást az elmúlt években az Equal program révén tovább is fejlesztették (Kun és szerzőtársai 2008).

A helyi fejlesztések másik iránya a kis- és közepes vállalkozások tájékoztatását célozta, aminek fő eszköze a személyes részvétellel zajló fórumok, illetve egy döntően az önkiszolgáláson alapuló, a megyei szakemberek által jóval az uniós csatlakozáshoz kapcsolódó PHARE program előtt kidolgozott állásinformációs portál volt. Ez elsősorban a nyugat-magyarországi megyékben terjedt el, amiben nagy szerepet játszott, hogy az osztrák foglalkoztatási szolgálat és szakminisztérium – különösen néhány vezető tisztviselő – jóval az uniós csatlakozás előtt, már a kilencvenes években élénk érdeklődést mutatott a határ menti térségek társszervezetei iránt, és szervezni kezdték a tapasztalatcserét. Hozzájárulhatott a fejlesztéshez az is, hogy a térségben nem voltak domináló nagyvállalatok, így az osztrák szolgáltatási tapasztalatok hasznosításának célcsoportjaként adódtak a kis- és középvállalatok. Regionális szinten javasolták az Opten Kft. céginformációs adatbázisának megvásárlását. Algoritmust is kidolgoztak arra, hogy az induló vállalkozások közül leválogatást végezzenek, és a postai levél, e-mail, telefon kombinálásával ajánlják a szolgáltatásaikat.

A helyi fejlesztések differenciálódását a megyék és a szakemberek versenye is ösztönözhetette, ami ugyanakkor gátjává is vált a közös reflektálásnak, a jó gyakorlatok elterjesztésének, a koncepcionális és módszerbeli tévedések korrigálásának. Hozzájárultak ehhez a magasabb irányítási szintek között zajló hatásköri viták és a megyehatárokat átlépő együttműködés szerény hagyományai.

## BELSŐ ELJÁRÁSRENDEK ÉS A NAPI GYAKORLAT

A gyakorlati eljárások jóval nagyobb stabilitást mutatnak, mint a munkaerő-piac, illetve a szolgáltatási koncepciók változásai.<sup>5</sup> Ennek lehetséges magyarázata az ÁFSZ megalakulásától lényegében változatlan néhány szervezeti jellemző. Azok a hibalehetőségek, amelyekre például már Hansen (2003) felhívta a figyelmet, a foglalkoztatási szolgálat működése során ténylegesen megvalósultak. A modernizációt megalapozó fejlesztési koncepció ajánlásainak érvényesüléséről tudomásunk szerint nem készültek módszeres hatásvizsgálatok. A szolgáltatási módszerekről és a velük összefüggő szervezeti folyamatokról néhány kvalitatív vizsgálat, illetve adatszerű elemzés alapján tehetünk bizonyos megállapításokat, amelyeket a kötethez kapcsolódó interjú kutatás információi alapján ellenőriztünk és kiegészítettünk.

A teljesítményindikátorokon alapuló vezetői értékelési rendszer bevezetése megteremtette az értékelés és a különböző erősségű vezetői visszacsatolás lehetőségét. Ez ösztönző hatással volt a kirendeltségek számára a mutatók teljesítésére. Még ha az alulteljesítés következménye különbözött is az egyes megyékben, illetve régiókban, és az interjúk szerint sehol sem ment túl az érintett kirendeltségek megnevezésén, az indoklási kötelezettségen és az esetleges szóbeli elmarasztaláson. Az információnyújtás megfigyelésére azonban önmagában a statisztikai nyilvántartás nem elégséges vezetői eszköz, mellette szükség van a munkafolyamatok szabályozására és kvalitatív megfigyelésére is.<sup>6</sup>

Több jel mutat ugyanis arra, hogy a MEV bevezetése legalábbis részben formális volt – összhangban a szerződéselmélet előrejelzésével (Milgrom–Roberts 2005). Berde (2010) szerint az értékelésben szereplő szolgáltatás egyre intenzívebb végzéséről számolnak be (miközben a szintén mért eredménymutató jelentősen romlik), az értékelésben nem szereplő szolgáltatás pedig idővel kikopik a nyilvántartásból (miközben a gyakorlatból valószínűleg sokkal kevésbé, bár ezt megfigyelni nehezen, és inkább kvalitatív eszközökkel lehet).<sup>7</sup>

## AZ ÁLLÁSINFORMÁCIÓK CÉLZÁSA, MINŐSÉGE ÉS HOZZÁFÉRÉSE

Kevés jele van, hogy az ÁFSZ számolt azzal, hogy a szolgáltatások fejlesztése érdekében szigorú koncepcionális logika szerint kell elosztani az ügyfeleket, illetve az apparátus kapacitásait. Akár egyik, akár másik csorbát szenved, az jelentősen ronthatja az eredményességet. Az „új szolgáltatási modell” nagy hangsúlyt helyezett a célzás pontosítására, és nélkülözhetetlen eleme lenne az ügyfelek szolgáltatások közötti elirányítását segítő kategorizálási eljárás (*profiling*). Ez az elem azonban a program megvalósítása során elsikkadt, a napi gyakorlatban az új információs rendszerbe beépített egyszerű változatát is elvéve alkalmazzák (Cseres–Gergely–Scharle 2010).

Szintén döntő fontosságú lenne az állásinformációk megbízhatósága, aminek a fő garanciája az, hogy maguk a munkáltatók, illetve az álláskeresők vállalnak felelősséget érte azért, hogy az adataikat maguk töltik fel, és szükség esetén maguk változtatják meg. Az ennek során keletkező lényeges hibák kiszűrését az ÁFSZ úgy is elvégezheti, ha lemond az információk feletti közvetlen

5 Például a munkaerő-piaci szolgáltatásokra vonatkozó miniszteri rendelet megszületése előtt, 2000 őszéig alkalmazott hivatalos álláshely-bejelentőlapra szerepelt két nyíltan diszkriminatív szempont, a keresett dolgozók neme és kora. Egy kevéssel később végzett interjú vizsgálatnál a munkaközvetítők elmondták, hogy a vállalatok szóban továbbra is közlik velük az erre vonatkozó igényeiket, és ezt ők is természetesnek tartják (Bódis 2002).

6 Erre utal a szolgáltatások egyikének, a foglalkozási és munkaerő-piaci információk nyújtásának az „eltűnése” is a MEV által nyilvántartott tevékenységek közül. E szolgáltatásnak a keretei a legrugalmasabbak, az ajánlott idejét pedig nem is határozták meg: például történhet rövid beszélgetés keretében vagy az állásbörze során. Az indikátorokból való kihagyását magyarázhatja, hogy mint nehezen megfigyelhető tevékenységet, a döntéshozó óvakodott bekapcsolni az ösztönzésbe. Így a kirendeltségek érdektelenné váltak a rögzítésben, miközben feltételezhetően továbbra is megosztottak az ügyfelekkel a térség munkaerő-piaci helyzetére és az elhelyezkedési lehetőségekre vonatkozó információkat. A munkapiaci tájékoztatás kimutatott intenzitása 2007-ben minden más szolgáltatáshoz hasonlóan visszaesett, 2008-ban pedig a szolgáltatások közül a legkevésbé nőtt, amit a szerző az ösztönzés hiányának tulajdonít.

7 Vö. a MEV előtti időszakban használt, megyénként is különböző teljesítménymutatók (Kaucsek és szerzőtársai 2006) hozzájárulhattak a kiértékelési eszközök változatosságának kialakulásához,



ellenőrzésről. Ehhez az országosan egységes rendszer átgondolt kialakítására és a központba telepített néhány specialista szükség szerinti beavatkozására van szükség.

A modernizációs program azonban olyan teljesítménymutatót vezetett be, amely az álláskeresők gyors elhelyezését, illetve a munkaerőigények mielőbbi kielégítését jutalmazza. Ez pedig az ügyintézőt abban teszi érdekeltté, hogy az álláshelyet addig ne rögzítse a rendszerben, amíg nem talál alkalmasnak tűnő álláskeresőt, és nem bizonyosodik meg, hogy a munkáltató valóban alkalmazza. A közben eltelt időben viszont nem részesülnek tájékoztatásban azok az álláskeresők, akiket egy megfelelő vállalati képességvizsgálat esetleg hamarabb és nem kevésbé alkalmasnak találna az állásra (Hansen 2003). A kimutatott adatok szerint az álláshelyek átlagos élettartama csökkent mind a támogatott, mind a nem támogatott munkahelyeknél majdnem a teljes időszakban (Berde 2010),<sup>8</sup> ami arra utal, hogy a mutató valóban az információ visszatartására készítheti az ügyintézőt.

Végül, több kirendeltségen beszámoltak arról, hogy az önkiszolgáló számítógépes kioszkokat az ügyfelek ritkán használják, ami nyilvánvaló eltérés a PHARE projekt ajánlásától (Hansen 2003). Szerepet játszhat ebben, hogy a szolgálat tipikus ügyfélkörének számító, általános iskolát és szakmunkásképzőt végzetek a nyugati kortársaikhoz képest rosszabb teljesítményt nyújtanak az írásolvasási feladatokban (Köllő 2008). Ezért fokozottan szükségük lehet arra, hogy ergonomikus felülettel találkozzanak (vö. [6. rész 1. fejezete](#)), és a kirendeltségen segítséget kapjanak az önkiszolgáló tájékozódáshoz, ezekhez azonban a feltételek nem állnak rendelkezésre. Egy másik lehetséges ok, hogy az állásinformációkat hiányosan töltik fel a rendszerbe (ennek okaira a következőkben még visszatérünk), ezért kérdéses a nyilvánosan elérhető internetes adatbázis használatának értelme.

## A KIRENDELTSÉG ÁLLÁSKÖZVETÍTŐ SZEREPE

Hansen (2003) hangsúlyozza, hogy a nem kellően átgondolt szervezeti megoldások ronthatják a szolgáltatási modell eredményességét. A leginkább időigényes egyéni esetkezelésbe nem szabad túl sok embert bevonni, hiszen azt a kapacitások feltehetően nem teszik lehetővé. A példaként felhozott kritikus tevékenység a munkáltató számára végzett előszűrés, amelynél döntő fontosságú a szakszerű eljárás, a munkaköri követelmények illetve a jelentkezők képességeinek alapos megismerése. Ennek jelentős kapacitásigénye indokolja, hogy a szolgáltatást csakis célzottan, a fontosnak ítélt kevés számú esetben érdemes végezni.

A munkaközvetítés eredményességét nemcsak a túl enyhe előszűrés (és ezáltal a munkáltatók alacsony együttműködési készsége) ronthatja, hanem a túl szigorú is (és ezáltal a felajánlott munkahelyek alacsony száma). Vállalati részről azoknak teheti vonzóvá az ÁFSZ szolgáltatását, akik a versenytársaiknál kevesebbet tudnak vagy akarnak felvételi szűrésre költeni. A reflektálatlan egyéni módszerekkel végzett előszűrés elterjedtsége, a kirendeltségi dolgozók közvetlen befolyásához való ragaszkodás az információk elosztásában alacsony szinten megvalósuló egyensúlyt eredményezhet az ÁFSZ szolgáltatását és ügyfélkörét tekintve.

<sup>8</sup> A kivétel 2009, az Út a munkához program indulása, amikor a megváltozott feltételek a korábrinál nagyobb szervezési nehézségeket okoztak a kirendeltségeknek. Igaz, az összes felajánlott állást ebben az évben is átlagosan alig több mint egy hónap alatt megpróbálták kiközvetíteni, vagy pedig ennyi idő alatt megszűnt (Berde 2010)

A kirendeltségek azonban hagyományosan nagy jelentőséget tulajdonítanak az előszűrésnek, melyet a munkáltatói igények kielégítése egyik fő biztosítékának tekintenek (Bódis 2002, 2008). A munkáltatói igényeket előnyben részesítő stratégia mellett ennek egyik oka lehet, hogy az előszűrés a magyar ÁFSZ-ben kezdettől fogva szorosan hozzátartozik a munkatársak tudáskészlethez és szerepfelfogáshoz, amit csak kitartó vezetői intézkedésekkel és valószínűleg számottevő képzési, monitorozási stb. költségek vállalásával lehetne megváltoztatni.

A kilencvenes évek második felében megindult gazdasági növekedés idején a vállalatokat célzó információs szolgáltatások motorjai a megyei munkaügyi központokban dolgozó ambiciózus vezetők és szakemberek voltak.<sup>9</sup> Főleg a dunántúli megyékről beszélhetünk, ahová először települtek a multinacionális vállalatok, és ahol a szolgálat társadalmi elismertségét közvetlenül befolyásolta, hogy milyen mértékben tudnak közreműködni a növekvő vállalati kereslet kielégítésében. Nem ismerték fel, hogy a multinacionális vállalatok toborzókampányaiban betöltött szerepük semmiképpen sem tartható fenn, a későbbi időszakokban pedig nem bíztak eléggé abban, hogy a szolgáltatások más modellje hasonló megbecsültséget hozhat számukra.

Az előszűrés a munkáltatói igényeknek elsőbbséget adó stratégia fontos eleme. A vállalati ügyfelek két jellemző típusa a tevékenységüket kezdő vagy a létszámukat gyorsan növelő tömeggyártók, illetve a közvetítéssel együtt támogatást igénylő mikro- és kisvállalatok. Ők többnyire igénylik, hogy a kirendeltség előzetesen szűrje azokat, akik a vállalatnál érdeklődni és felvételre jelentkezni fognak. A szűrésre pedig gyakran az ad alkalmat, hogy az állásinformáció – legalábbis hiánytalan formában – ügyintézői közreműködéssel születik meg. A megismert esetek arra utalnak, hogy a hasonló technológiákat alkalmazó vállalatok egy része kevés forrást szán a felvételi szűrésre, és szívesen hagyatkozik a foglalkoztatási szolgálat munkatársainak tapasztalatára. Az, hogy sor kerül-e munkafelajánlásra, gyakran az ügyintézők egyéni tapasztalatain alapuló, egyszerű módszerek alapján dől el.

Az interjúk beszámolóik szerint a munkáltatók még inkább igénylik az ügyintézők által végzett előszűrést a bértámogatással létesített munkahelyekre. Ők jellemzően a kisebb cégek közül kerülnek ki, akik maguk is szűkös toborzási eszköztárat, általában informális módszereket alkalmaznak. Speciális eset az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatás, ahol az önkiszolgálási, önszelektációs lehetőség minimális. Az Út a munkához program 2009. évi bevezetését megelőző önkormányzati közfoglalkoztatás esetében gyakran névre szóló igényekkel érkeztek a munkáltatók mind az önkormányzat által szervezett közcélú, mind a kirendeltség által szervezett közhasznú munka esetében (Bódis–Nagy 2008).

Az egymással részben konfliktusba kerülő célok, ütköző megbízó–megbízott kapcsolatok közül az álláskeresők hozzáférése hátrányt szenvedett. A kilencvenes évek közepén például elsőként abban a térségben alkalmaztak egyéni mentorálást a tartós munkanélküliek elhelyezése érdekében, ahová a legelsőők között telepedtek meg a multinacionális cégek (Berzsenyi 2000, Bódis 2002, Rimányiné 2005). A munkaerőigényük kielégítése érdekében az ottani munkaügyi központ a nem szerinti válogatásra is kiterjedő előszűrést végzett, amivel indokolatlanul szűkítette az álláskeresők, köztük a tartós munkanélküliek számára

<sup>9</sup> A megyei munkaügyi központok és a területi kirendeltségek kapacitásával a [3. rész 3. fejezetében](#), a helyi szakpolitika-alkotás mozgásterével a [2. rész 4. fejezetében](#) foglalkozunk.

felajánlható munkahelyeket (Bódis 2002). A hátrányos helyzetűek elhelyezése érdekében nem a közvetítési gyakorlat átgondolásával, hanem többletráfordításokkal reagált. A mentorálás keretében egyfajta alkura kerülhet sor: a vállalat múltbeli szívességek vagy jövőbeli ígéretek egyfajta ellenszolgáltatásaként hagyja magát rábeszélni, hogy a munkaügyi központ beajánljon hozzá a hátrányos helyzetű csoportokhoz tartozó néhány álláskeresőt. Elképzelhető, hogy ez kevésbé tartós foglalkoztatáshoz és magasabb közkiadásokhoz vezet, mint ha a munkaügyi központ arra ösztönözné a vállalatot, hogy egyéni teszteléssel szűrjön, nem pedig a csoportismérv alapján végeznének válogatást.

Végezetül, a kiterjedt előszűrés nagymértékben lefoglalja az ügyintézőket az amúgy is kapacitáshiánnyal küzdő kirendeltségeken, miközben maguk is hozzájárulnak ahhoz, hogy nélkülözhetetlen legyen a közreműködésük; ebből ítélve kétséges lehet, hogy támogatják-e az önkiszolgáló tájékoztatás fejlesztését.

## ÖNSZELEKCIÓ ÉS ELŐSZŰRÉS

Az előszűrésnek tulajdonított fontosság az információk nyújtásának további eszközeire is hatással van, például az állásbejelentés módjára, illetve az állásajánlat-értesítésekre.<sup>10</sup> A kirendeltségek tisztában vannak azzal, hogy a tesztek és más módszeres eljárások hiányában végzett előszűrés nagyon tökéletlen, és ezért szívesen támaszkodnak az álláskereső önszelekciójára. Ezt a hivatali eljárásrend<sup>11</sup> a kötelezettséggel nem járó kiértékelési formák révén teszi lehetővé, amelyek folyamatos bővülése és a kirendeltségi gyakorlatok eltérései is jelzik, hogy fontos mechanizmusról van szó.

Az ügyfél kötelezően visszahozandó közvetítőlapot jellemzően csak a biztos felvétel esetén kap, amivel két legyet ütnek egy csapásra: az alkalmatlan vagy dolgozni nem akaró ügyfél nem rombolja a vállalati kapcsolatokat, és ritkábban kerül sor az állásajánlat visszautasítására, aminek nyomán szankciót kell mérlegelni az ügyféllel szemben. Az értesítési módszerek, az önszelekció lehetőségének növekvő mértékében, hosszabb ideje a következők:

- *Közvetítőlapot kap az ügyfél a lakáscímére.* Előszűrésre csak az adatbázis alapján van lehetőség, a meg nem jelenés általában szankcióval jár, az állásajánlat visszautasítása – elfogadható indok hiányában – úgyszintén. Sürgető munkaerőigény és világos kompetenciaelvárások esetén alkalmazzák. Előfordul a hierarchiából érkező nyomás esetén, vagy ha az ügyfelet más, nehezen bizonyítható mulasztásáért kifejezetten szankcionálni akarják.
- *Közvetítőlapot kap az ügyfél a kirendeltségen.* Előszűrésre a személyes találkozás során is van lehetőség, és értelemszerűen csak azokat érinti, akik a kirendeltségen való megjelenés követelményének már eleget tettek.
- *Értesítőlevél egyéni állásajánlat beérkezéséről.* Az ügyfelet azért hívják be a kirendeltségre, hogy tisztázzák a kölcsönös elvárásokat, és hogy eldöntsék, adnak-e közvetítőlapot. A meg nem jelenést esetenként szankcionálják, de gyakran nem kerül rá sor. Sürgető állásigények esetén alkalmazzák, aminek speciális esete, ha a kirendeltség nincs meggyőződve arról, hogy a munkáltató betartja a munkafeltételekre vonatkozó ígéreteit, és ezért vonakodik szankciót alkalmazni, ha az ügyfél visszautasítja az ajánlatot.<sup>12</sup>
- *Értesítőlevél csoportos tájékoztatóról.* A tájékoztatót a munkáltató tartja (amely lehet kölcsönző cég is) a kirendeltség kisebb-nagyobb mértékű

<sup>10</sup> A kötelező állásbejelentéssel kapcsolatos koncepcionális és gyakorlati problémákról, nemzetközi trendről lásd az előző **6. rész 1. fejezetét**. A munkaközvetítés során használt kiértékelési formákat – a szervezeti összefüggések miatt – ebben a fejezetben tárgyaljuk.

<sup>11</sup> Jelenleg: Eljárásrend a munkaközvetítésről (FH 2011).

<sup>12</sup> A költségcsökkentésben versenyző egyes cégek (például a kilencvenes években a vidéki női foglalkoztatásban jelentős szerepet játszó, bér munkát végző varrodák) az álláshelyek betöltése céljából azzal az eszközzel is éltek, hogy az állást visszautasító munkanélküliek ellátásból való kizárását igényeljék arra hivatkozva, hogy nem tettek eleget a megfelelő munkahely elfogadása követelményének.

közreműködése mellett; a helyszín általában a kirendeltség, bérelt terem vagy a munkáltató telephelye. A meg nem jelenés vagy az ajánlat visszatartása ritkán jár szankcióval, de nem kizárt, hogy később kényszerítőbb eszközt alkalmaz a kirendeltség.<sup>13</sup>

Az önszelekciónak Hansen (2003) már említett koncepciójában is kulcsszerep jut, de nem a kirendeltségi munkatársak által végzett közvetítés során, hanem az ügyintézői kapacitást nem igénylő önkiszolgálás révén. A kapacitások Hansen által javasolt elosztása összhangban van a munkaközvetítés átfogó megújításával, például az aktiválás fokozásával, az önálló álláskeresés ellenőrzésének és a támogató szolgáltatásoknak a kombinálásával (Larsen–Vesan 2011). Ezzel szemben a bemutatott kirendeltségi gyakorlatok inkább nehezíthetik az aktiválást, mivel nem világos, hogy a felajánlott álláslehetőség elfogadása mikor kötelező a munkanélküliek számára, illetve mikor van a választásukra bízva.<sup>14</sup>

## JAVASLATOK

A hatósági, illetve szolgáltatói feladatok szervezeti egyesítésének vagy szétválasztásának dilemmájára a nemzetközi jó gyakorlatok nem szolgálnak egyértelmű útmutatással. Mindkét megoldással sok országban élnek, és mindegyik hibrid szervezetnek tekinthető, mivel a két szerepkört össze kell hangolni. Valójában a kulcskérdés az együttműködés folyamatos ösztönzése, amely számos konkrét intézményi formában megvalósítható, ugyanakkor önmagában egyik struktúra választása sem garantálja a kooperációt.

Az információs szolgáltatások hatékonyabb ösztönzéséhez világos és a kormányzat által is támogatott és számon kért fejlesztési koncepcióra van szükség. A megvalósítás számonkérésében a kvantitatív méréseket a kvalitatív megfigyelésekkel, a vezetői értékelést pedig a kollegiális és szakértői visszajelzésekkel érdemes kiegészíteni. Ha csak számszerű adatgyűjtés alapján és vezetői értékelést végeznek, akkor erőteljes érdekeltség jöhet létre az eljárás manipulálására, és elmaradhat az ügyintézők szakmai megsegítése, a jó gyakorlatok kollektív kiválasztása és terjesztése.

Az információs szolgáltatásokra vonatkozó stratégiában érdemes lenne tisztázni, hogy a munkaközvetítés során milyen szerepet kapjon az eddig központi kérdésnek számító előszűrés. Hansen (2003) alapján az ügyintézők által végzett beavatkozás jelentős visszاسzorítása lenne indokolt, akár azon az áron, hogy a vállalati ügyfélkör egy része kicserélődik. Ha nem tartjuk problémának az előszűrés széles körű alkalmazását, akkor viszont indokolt volna módszerebben végezni, alapozva az eddigi központi vagy helyi fejlesztésekre.

Ha igaz volna, hogy az ÁFSZ vállalati ügyfélköre a versenytársaihoz képest rosszabb szűrési eljárásokat használ, akkor ezek fejlesztésével talán javíthatná az összepárosítás minőségét, és így növelhetné a versenyképességét. Ha igaz volna, hogy a vállalati ügyfélkör a versenytársaihoz képest fokozottabban a foglalkoztatási szolgálattal végezteti a szűrést, akkor a csoportjellemző szerinti hátrányos megkülönböztetés lehetősége is a kirendeltségen merül fel. Érdemes ebből a szempontból is elemezni a közvetítés folyamatát, mert az esetleg túlzott szubjektivitást tartalmazó és szakszerűtlen gyakorlatok a méltányosságot is, a hatékonyságot is kockáztatják.

13 Az ügyfelek önszelekcióját jelentősen – definíciószerűen és számukra teljes szabadságot engedve –, ha feltehetően az önéletrajzukat az ÁFSZ adatbankjába. Azonban a tervek ellenére a [www.munka.hu](http://www.munka.hu) oldalon ilyen funkció nem működik.

14 A munkanélküliek aktiválásának problémáival a [4. rész 1. fejezete](#) foglalkozik.

Az előszűrés mögötti általánosabb dilemma az önkiszolgálás szerepe, amivel az ÁFSZ ügyfelei – főleg a munkáltatók – jelenleg csekély mértékben élhetnek. Az, hogy a szakpolitika a vállalati kapcsolatoknak nagy jelentőséget tulajdonít, élesen ellentétes az állásbejelentés nehézkes eljárásával mind jogi (kötelező bejelentés fenntartása, jogszabályban rögzített tartalom), mind technikai téren (nemcsak önkiszolgálás, de e-ügyintézés sincs). Az eljárás több eleme valószínűleg a komolyabb koncepcionális kérdések megválaszolásától függetlenül is javítható lenne.

## HIVATKOZÁSOK

ADDISON, J. T.–ALTEMEYER-BARTSCHER, M.–KUHN, T. (2010): **The dilemma of delegating search: Budgeting in Public Employment Services**. IZA Discussion Paper, No. 5170.

ADORJÁN ZSUZSANNA (2000): Azt is kezelni kell, aki a rostán kiesett. Munkaerő-toborzás Tolna megyében. Munkaügyi Szemle, 2. 39-40. o.

BAJKA GÁBOR (2001): Tartós munkanélküliség: a probléma jellemzése, eddigi intézkedések hatása, további teendők. Megjelent: *Frey Mária* (szerk.): EU-konform foglalkoztatáspolitikai (A hazai foglalkoztatáspolitikai átalakítása a közösségi gyakorlatnak megfelelően). OFA, Budapest, 67–89. o.

BERDE ÉVA (2010): **Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerő-közvetítésének és munkaerő-piaci szolgáltatásainak vizsgálata 2004 és 2009 közt**. Készült a TÁMOP 1.3.1 program keretében.

BERZSENYI CSABA (szerk.) (2000): Szociális mentorok. Győr-Moson-Sopron Megyei Munkaügyi Központ

BÓDIS LAJOS (2002): A multinacionális tömeggyártó üzemek és az állami munkaközvetítés. Szociológiai Szemle, 1. sz.

BÓDIS LAJOS (2008): A betanított és szakmunkások álláskeresése, az új nagy foglalkoztatók toborzási eljárásai és a munkanélküli (álláskeresési) járadék indokoltági ellenőrzésének összefüggései. Kutatási zárótanulmány (OFA 6341/0047).

BÓDIS LAJOS–NAGY GYULA (2008): **Önkormányzati szociális segélyezés: a vizsgált önkormányzatok segélyezési gyakorlata**. Megjelent: *Nagy Gyula* (szerk.): Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat. KTI Könyvek 10. MTA Közgazdaságtudományi Intézet. 67–77. o.

BORBÉLY TIBOR BORS ÉS SZERZŐTÁRSAI (2008): **A kompetencia alapú foglalkozási kódrendszer kidolgozása a bejelentett munkaerőigényeknél és az állást kereső személyeknél**. Megjelent: *Borbély Tibor Bors–Fülöp Edit* (szerk.): Munkaerő-piaci kutatások. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest, 157–181. o.

BORBÉLY-PECZE TIBOR BORS (2009): **A virtuális munkaerőpiac célrendszere és környezete**. A TÁMOP 1.3.1. program keretében készült tanulmány. Kézirat.

CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE AGOTA (2010): **Az állami foglalkoztatási szolgálat modernizációjának értékelése**. Budapest Intézet, Budapest–IFUA Horváth & Partners.

EHRENBERG, R. G.–SMITH, R. S. (2003): Korszerű munkagazdaságtan. Elmélet és közpolitika. Panem Kiadó, Budapest.

ERGOFIT (2008): Kirendeltségek leterheltségének vizsgálata az új kirendeltségi modell tükrében. A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal megbízásából készült tanulmány, ErgoFit Kft.

FH (2011): Eljárásrend a munkaerő-piaci szolgáltatásokról (Módosított, egy-séges szerkezetbe foglalt szöveg) Foglalkoztatási Hivatal.

FREY MÁRIA (1999): Munkaközvetítés a munkaerő-piaci szervezetben. Megjelent: *Frey Mária-Nagy Gyula: A munkanélküliség kezelésének passzív és aktív eszközei*. BKE KTI-Emberi Erőforrások Tanszék, 15-26. o.

FSZH (2007): Eljárási Rend a munkaerő-piaci és foglalkozási információ nyújtásáról, a humán szolgáltatásokról és speciális helyszíneiről. Foglalkoztatási és Szociális Hivatal

HANSEN, S. O. (2003): **Új szolgáltatási modellt a munkanélküli ügyfeleknek és az állásváltoztatóknak**. A tanulmány a PHARE HU/IB/2002/SO/02-jelzetű twinningprojektje keretében készült, kézirat.

JANOVICS LÁSZLÓ (1998): Új utak a közvetítésben. Munkaügyi Szemle, 10. sz.

JANOVICS LÁSZLÓ (1999a): Alternatív munkaerő-piaci szolgáltatások (*Rózsa József* interjúja). Munkaügyi Szemle, 11. sz.

JANOVICS LÁSZLÓ (1999b): A francia munkaerő-toborzási módszer alkalmazásának pécsi tapasztalatai. Munkaügyi Szemle, 4. sz.

KAUCSEK GYÖRGY–NÉMETH TIBOR–SIMON PÉTER–TIMARÓCZKY EDIT (2006): Új szolgáltatáspolitikai kialakítása. Kutatási beszámoló, készült a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal megbízásából.

KÖLLŐ JÁNOS (2008): **Munkahelyi olvasási követelmények és a képzetlen munkaerő foglalkoztatása Nyugat- és Közép-Kelet-Európában**. Megjelent: *Fazekas Károly* (szerk.): *Közoktatás, iskolai tudás és munkapiaci siker*. KTI Könyvek, 9. 13–41. o.

KONING, J. DE–GRAVESTEIJN, J. (2012): **How to best structure services for employers?** Peer review on public employment services and effective services for employers. PES 2 PES Dialogue Analytical Paper.

KUN ÁGOTA–SZÁSZVÁRI KARINA–ZÉTÉNYI ÁKOS (2008): Esélyegyenlőség a munkaerőpiacon. Tanácsadási tevékenység a munkáltatók szolgálatában. A munkakörelemzés. EQUAL Tolerancia Erősítő Innovatív Szövetség TE-IS program. Dél-dunántúli Regionális Munkaügyi központ, Pécs.

LARSEN, C. A.–VESAN, P. (2011): **Public Employment Services, employers and the failure of placement of low-skill workers in six European countries**. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, No. 2, RECWOWE, Edinburgh.

MILGROM, P.–ROBERTS, J. (2005): Közgazdaságtan, szervezetelmélet és vállalatirányítás. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.

MØLLER, C. N. (2003): **Vállalati felhasználói felmérés. Ajánlások egy új vállalati szolgáltatási modell kialakításához**. A PHARE HU/IB/2002/SO/02-jelzetű twinning projektje.

NÉMETH TIBOR–BAJKA GÁBOR–PAJOROK ANDOR (2011): Az Új szolgáltatási modell elemei alkalmazásának és működésének vizsgálata a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat 80 kirendeltségén. Összefoglaló tanulmány, készült a TÁMOP 1.3.1. (1.1.2 alprojekt) keretében, kézirat.

RIMÁNYINÉ SOMOGYI SZILVIA (2005): A mentorokról. Munkaügyi Szemle, 6. sz.

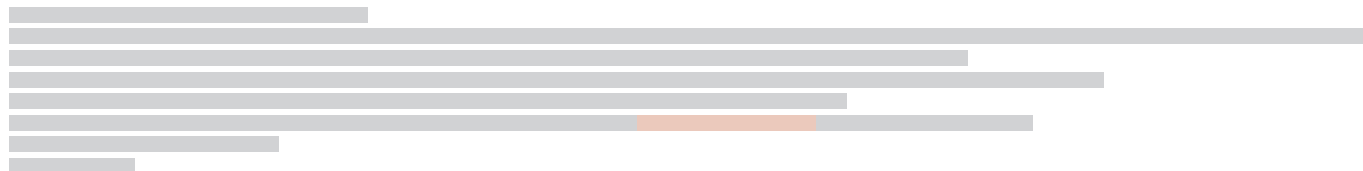
---

WILLIAMSON, O. E. (1991): *Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives*. Administrative Science Quarterly, Vol. 36, No. 2. 269–296. o. (Magyarul: Összehasonlító gazdasági szervezetek: diszkrét strukturális alternatívák elemzése. Megjelent: Válogatás Oliver E. Williamson munkáiból. Szakkollégiumi Füzetek, 33. Rajk László Szakkollégium).

## 6. A KÖZVETETT KÖLTSÉGEK CSÖKKENTÉSE

### 6.3. A CSALÁD ÉS A MUNKA ÖSSZEEGYEZTETÉSE – A GYERMEKNEVELÉSI TÁMOGATÁSOK HATÁSAI

KÖLLŐ JÁNOS



#### BEVEZETÉS

Magyarország azon országok közé tartozik, ahol a nők nagyon kis része vonul ki véglegesen a munkaerőpiacról gyermekszülés után, vagy marad eleve távol a piactól, hogy egész életét a gyermeknevelésnek és a háztartásnak szentelje. A KSH Munkaerő-felmérésének 2008. első negyedévi hullámában megkérdezett, 0–2 éves legkisebb gyermeket nevelő anyáknak csak a 14,5 százaléka nyilatkozott úgy, hogy még soha nem dolgozott. Az arány azonban csak a legfeljebb általános iskolát végzett nőknél számottevő (39 százalék), a képzetebbek között nem több 3,6 százaléknál. A későbbiekben az így nyilatkozó anyák jó része is munkába áll: erre utal, hogy a 35 éves vagy idősebb, kiskorú gyermekükkel együtt élő nők közül már csak 15,3 százalék (képzetlenek), illetve 1,6 százalék (képzettek) állította, hogy sohasem volt állásban. Magyarországon a szülést követő hosszabb-rövidebb kihagyás számít domináns, az iskolázott rétegeknél pedig lényegében kizárólagos stratégiának.

A munkából való kimaradás optimális hosszát a munka és az otthonlét értékének viszonya mozgatja. Az előbbi függ a bértől, a gyermekelhelyezés költségeitől, valamint attól, hogy a szülők hogyan értékelik az intézményi elhelyezés hatását a gyermek kognitív és érzelmi fejlődésére. Az utóbbi függ a gyermektámogatás mértékétől, a háztartási termelés értékétől, a megnövekvő szabadidő hasznától, valamint az otthoni gondoskodáshoz társított hasznosságtól.

A napközbeni elhelyezés költsége a gyermek növekedésével erőteljesen csökken (például azért, mert az óvodai hálózat sokkal sűrűbb, mint a bölcsődei, továbbá a nagyobb gyermekek felügyelete magánalapon is olcsóbban megoldható), valamint az idő előrehaladtával az intézményes és az otthoni felügyeletnek a gyermek fejlődésére gyakorolt hatásai is jelentősen módosulnak, az intézményes nevelés javára. Ez többnyire elegendő ahhoz, hogy elérkezzen egy pont, ahol a munkába való visszatérés már nettó hasznosságnövekedéssel jár. Ha azonban a készpénzes gyermektámogatás bőkezű, a munkába járás és a napközbeni gyermekelhelyezés költségei magasak, vagy a gyermekintézmények rossz minőségűek, ha a háztartási termelés hozamai jelentékenyek, vagy ha a várható bér szintje gyorsan csökken a munkából való kimaradás hosszával, akkor egy ilyen pont csak nagyon későn jön el.

Az otthonlét hosszát befolyásoló tényezők hatnak a termékenységre is, és ezen keresztül hosszabb távon is növelik vagy csökkentik a munkakínálatot. Ha a rendszer nem segíti a gyermeknevelés melletti munkavállalást, az a szülésről



való lemondásra készítheti azokat a nőket, akik nagyra értékelik a szakmai sikert, a munka örömét, a munkával megalapozott önbecsülést és hasznoságtudatot, a saját jövedelemmel elnyert függetlenséget és a munka révén kialakuló társas kapcsolatokat.

Mint közismert, és a későbbiekben részletesebben tárgyaljuk, Magyarországon a gyermekszülés után készpénzes támogatással otthon töltött idő nemzetközi összehasonlításban rendkívül hosszú. Bálint–Köllő (2008) becslése szerint az anyák átlagosan 4,7 évnyi otthonlét után hagyják el a gyermektámogatási rendszert (tgyás, gyed, gyes, gyet), ami az aktív életpályának nagyjából 12 százaléka. A „boríték hátán” úgy számíthatjuk, ha ez az idő csak fele ilyen hosszú lenne, az 2,5–3 százalékpont körüli mértékben emelhetné az aggregált foglalkoztatást. Másféle adatokkal számolva: a 20–49 éves nők körén belül a 0–6 éves gyermeket nevelő és nem nevelő nők foglalkoztatási rátája között 35 százalékpontos eltérést mutatnak a magyar adatok (lásd például Nagy 2009, 87. o.), míg az EU–27-ban ez csak 12,6 százalék, a különbség tehát durván 25 százalékpontos. A 0–6 éves gyermeket nevelő, 20–49 éves nők (feleségek, élettársak, egyedülálló szülők) száma félmillió körüli. Ennek 25 százaléka 125 ezer, ami az aggregált foglalkoztatásnak 3,3 százaléka. Ha figyelembe vesszük, hogy az előrehozott nyugdíjkorhatárnál fiatalabb népesség foglalkoztatási rátáját másfél évtizede nem sikerült növelni, jelenleg a 1998. évi szinten áll, akkor a hosszú otthonléttel járó aggregált foglalkoztatási veszteséget jelentősnek kell tekintenünk.

A rövidebb kihagyás esetén növekedhetne a bérszint is, mert – mint később kitérünk rá – a munkába visszatérő anyák (más tényezők kiszűrése után számított) keresete az otthonlét hosszával arányosan kisebb. Hosszabb távon további foglalkoztatási veszteséget okozhat, ha a munkavállalás és a gyermekszülés konfliktusa alacsonyabb termékenységhez vezet – ez nyitott kérdés, amihez szintén visszatérünk.

## AZ OTTHONLÉT KÉSZPÉNZES TÁMOGATÁSA MAGYARORSZÁGON

A fizetett otthonlétet segítő rendszer alapját jelentő gyermekgondozási segélyt (gyes) 1967-ben hozták létre, részben népesedéspolitikai megfontolásokból, részben a tervutasításos rendszer felszámolása nyomán várt munkanélküliség levezetésére. A gyermekgondozási díjat (gyed) 1985-től (a gyermek kétéves koráig terjedően 1986–1987-től) vezették be, a gyermeknevelési támogatást (gyet) 1993-ban – ezekben az esetekben is feltételezhető, hogy egyidejűleg érvényesültek népesedéspolitikai és munkaerő-piaci szempontok. A féléves terhességi-gyermekágyi segély (tgyás) – hosszú időre visszanyúló előzmények után – mai formájában a kilencvenes évek elején jött létre. E rendszerek kialakulásáról lásd *Tárkányi* (2001/2002) minden fontos részletre kiterjedő áttekintését, a közelmúltban érvényes szabályozásról pedig *Blaskó* (2010) tanulmányát. Az elmúlt húsz évben legalább hét, fontos kérdésekben különböző támogatási rezsimet különböztethetünk meg – ezekről az 1. táblázat ad képet. A határköveket a gyet bevezetése (1993), a gyed eltörlése, a gyes jövedelemvizsgálathoz kötése és biztosítási jellegének megszüntetése (1995), a gyes és a gyet alanyi jogúvá válása (1999), a gyed újbóli bevezetése (2000), a gyes melletti teljes idő munkavállalás engedélyezése (2006), a gyes két évre rövidítése (2009), majd három évre hosszabbítása (2010) jelentették.

1. táblázat: A gyed, a gyés és a gyet jogosultsági és igénybevételi feltételei\*

Év	Gyed	Gyes	Gyet**	Rezsim
1992	B, 2 év***	B, RM, 3 év	–	1.
1993	B, 2 év	B, RM, 3 év	B, J, RM, 8 év	1.
1994	B, 2 év	B, RM, 3 év	B, J, RM, 8 év	1.
1995	B, 2 év	B, RM, 3 év	B, J, RM, 8 év	1.
1996	–	J, RM, 3 év	B, J, RM, 8 év	2.
1997	–	J, RM, 3 év	B, J, RM, 8 év	2.
1998	–	J, RM, 3 év	B, J, RM, 8 év	2.
1999	–	A, TMO, 3 év	A, RM, 8 év	3.
2000	B, 2 év	A, TMO, 3 év	A, RM, 8 év	4.
2001	B, 2 év	A, TMO, 3 év	A, RM, 8 év	4.
2002	B, 2 év	A, TMO, 3 év	A, RM, 8 év	4.
2003	B, 2 év	A, TMO, 3 év	A, RM, 8 év	4.
2004	B, 2 év	A, TMO, 3 év	A, RM, 8 év	4.
2005	B, 2 év	A, TMO, 3 év	A, RM, 8 év	4.
2006	B, 2 év	A, TM, 3 év	A, TMO, 8 év	5.
2007	B, 2 év	A, TM, 3 év	A, TMO, 8 év	5.
2008	B, 2 év	A, TM, 3 év	A, TMO, 8 év	5.
2009	B, 2 év	A, TM, 2 év****	A, TMO, 8 év	6.
2010	B, 2 év	A, TM, 3 év	A, TMO, 8 év	7.

Magyarázat: Hét, lényegileg más rendszert működtető időszakot határoztunk meg – az utolsó oszlopban ezek sorszámát tüntettük fel. Az igénybevételi adatokat lásd az [Adattárban](#).

B: kvázibiztosítási alapú, előzetes munkaviszonyhoz kötött, keresetarányos, A: alanyi jogú, fix összegű, J: jövedelemhatárhoz kötött, fix összegű, RM: a részmunkaidős foglalkoztatás engedélyezett, TMO: a teljes munkaidős otthoni foglalkoztatás engedélyezett a gyermek másfél éves korától, TM: a teljes munkaidős foglalkoztatás engedélyezett a gyermek egyéves korától.

\* A fentiekén kívüli támogatás a tgyás, biztosítási alapú, 168 napig jár, keresetarányos (1996-ig maximum 100 százalék, azóta maximum 70 százalék).

\*\* A gyet a három- és többgyermekeseknek jár.

\*\*\* A feltüntetett jogosultsági idők (2 év, 3 év stb.) a gyermek kétéves, hároméves koráig értendők.

A tgyás igénybevétele esetén a további támogatások annak végétől vehetők igénybe.

\*\*\*\* A Bajnai-kormány által bejelentett változás csak 2012-től vált volna effektívvé.

Forrás: Tárkányi (2001/2002), Ignits–Kapitány (2006), Blaskó (2010) és internetes források.

A rendkívül változékonynak tűnő szisztéma azonban valószínűleg még a Bokros-csomag idején sem szűnt meg annak lenni, ami már a kilencvenes évek elején is volt – a fizetett otthonlélet páratlan bőkezűséggel támogató rendszernek –, az ezredforduló után pedig bizonyosan újra a legbőkezűbbé vált. Az OECD (2007) kimutatása szerint 2006-ban valamennyi tagország közül Magyarország költötte a legtöbbet a kisgyermekes szülők otthonlétét támogató készpénzes transferekre, egy-egy megszülető gyermekre vetítve, a kiadást az egy főre jutó GDP százalékában mérve. A magyar kiadási szint akkor az OECD-átlag háromszorosa, az osztrák érték közel duplája, a svéd szint másfélszerese volt. Nálunk volt a legmagasabb a fizetett szülői távollétre fizetett teljes segélyösszeg (*full-time equivalent parental leave*): hetek száma szorozva a kifizetés és az átlagkereset arányával.

A magyar rendszer azonban féloldalas: sok készpénzes és igen kevés természetbeni támogatást nyújt. A háromévesnél fiatalabb gyermekek nagyon kis része jár bölcsődébe (a kelet- és dél-európai, török és mexikói gyermekekhez hasonlóan): 2005–2006-ban a 0–2 éves gyermekeknek átlagosan 7,5 százaléka járt bölcsődébe, miközben az EU–27 átlag 25 százalékos, a Barcelonában kitűzött célérték pedig 33 százalékos volt (Fazekas 2008). A 3–6 éves gyermekek esetében a lemaradás lényegesen kisebb: a gyermekek háromnegyede jár óvodába, ami csak néhány százalékkal maradt el az EU–27 átlagtól, és mintegy 15 százalékponttal a barcelonai célkitűzéstől (uo.).

A gyermektámogatásokat a jogosult szülők (kevés kivétellel: az anyák) döntő része igénybe veszi, és ennek megfelelő képet mutatnak a foglalkoztatási adatok. Míg a női foglalkoztatás szintje csak kevéssel marad el az OECD-átlagtól, az anyáké valamennyi tagország közül Magyarországon a legalacsonyabb. Ezen belül a 0–2 éves gyermeket nevelő anyák foglalkoztatási rátája a fejlett országok közül Magyarországon a legalacsonyabb, a 3–5 éves gyermeket nevelőké pedig a második legalacsonyabb, Szlovákia után.<sup>1</sup> Ugyancsak Magyarországon a legszélesebb a rés a 0–2 éves kisgyermeket, illetve a nagyobb (6–16 éves) gyermeket nevelő anyák foglalkoztatási rátái között.<sup>2</sup>

Az elmúlt 20 évben több intézkedés is született a „gyermek vagy munka” ellentét oldására: ezek sorába tartozott a részmunkaidős, majd a teljes munkaidős otthoni munkavégzés engedélyezése a gyés és gyet idején, majd a teljes idős munkavállalás a gyés megtartása mellett, és ide sorolható a nagyszülői gyés, a munkavállalás engedélyezése a gyermek egyéves korától kezdve (másfél év helyett), valamint a Start-plusz kártya bevezetése a visszailleszkedés támogatására. Ugyanakkor fennmaradt a munkavégzés tilalma a gyed mellett, és ami alighanem ennél is fontosabb: a Bokros-csomag, majd az első Orbán-kormány intézkedései nyomán megszűnt a gyés és a gyet biztosítási jellege, előzetes munkaviszonyhoz kötése. A munkavállalás és a gyermektámogatások közötti kapcsolat lazítása látványos átalakulással járt: a legfeljebb általános iskolát végzett gyés–gyet-igénybevevők között a korábbi munkaviszonnyal nem rendelkezők aránya a kilencvenes évek közepi alig 10 százalékról egy évtizeddel később 40 százalék fölé – a nyolc osztályt sem végzeteknél pedig 70 százalék fölé – emelkedett (Bálint–Köllő 2008 és KSH munkaerő-felmérése, 2008. I. negyedév).

A második Gyurcsány-kormány és a Bajnai-kormány idején a szabályozás elmozdulni látszott a gyermekvállalás melletti munkavégzés támogatása, illetve ösztönzése felé: lehetővé vált a gyés melletti teljes idős munkavállalás, később a gyés két évre rövidült, és legalábbis megfogalmazódott a bölcsődei hálózat bővítésének terve (részben családi napközik, illetve az óvodai korhatár csökkentése formájában, vö. Reszkető és szerzőtársai 2011).

A második Orbán-kormány eddig meghozott – e sorok írásakor részben még csak tervezett – intézkedései ismét inkább a hosszú, támogatott otthonlétet és a gyermekfelügyelet családon belüli megoldását látszanak segíteni, oly módon, hogy ennek terheit a család nőtagjai viseljék. A gyés ismét 3 évig jár, a nők 40 éves szolgálati idővel életkoruktól függetlenül nyugdíjba mehetnek, hogy nagyszülői teendőket lássanak el, és a kormány kilátásba helyezte a nők részmunkaidős foglalkoztatásának kiemelt támogatását. A férfiak ötnapos fizetett „apai” szabadságát fizetés nélküli szabadsággá tervezik átalakítani, ami szimbolikus, de a preferált családmodellről sokat eláruló gesztus.

1 A volt Csehszlovákiában – nem kis részben a magyar példát követve – a magyarhoz hasonló készpénzes támogatási rendszert hoztak létre. A fent idézett családtámogatási és foglalkoztatási statisztikákban Csehország és Szlovákia adatai közel állnak a magyarhoz.

2 Az OECD-adatok forrása: OECD (2007) PF7.2, PF11.1., LMF2.1. és LMF2.2. ábra.

Ebben a fejezetben csak a munka gyermekszülés miatti megszakítása idején járó, speciális támogatásokról lesz szó, a munkaerő-piaci státustól független, a gyermek jogán járó különféle transzferekről (családi pótlék, nevelési, óvodázási, iskolázási támogatások), a gyermekek után járó adókedvezményekről nem. Ennek gyakorlati és nem elvi okai vannak. A munkavállalástól független transzferek ugyanúgy csökkentik a munkakínálatot, mint a csak inaktívként igénybe vehető támogatások, az adókedvezmények pedig növelhetik és csökkenthetik is – de ezek munkapiaci hatásáról Magyarországon jóformán semmilyen empirikus becslés nem készült. Az egyetlen kivételt Scharle (2007) nemzetközi összehasonlító tanulmánya jelenti, amely a gyermekek után járó készpénzes, illetve természetbeni juttatások hatását vizsgálta a női foglalkoztatásra, és eredményei megerősítik, hogy ez előbbiek csökkentik, az utóbbiak növelik a női munkakínálatot.

### **AZ OTTHONLÉT IDEJÉRE JÁRÓ GYERMEKTÁMOGATÁSOK FOGLALKOZTATÁSI HATÁSA**

Mindenekelőtt szögezzük le, hogy a gyed–gyes–gyet foglalkoztatási hatásáról sem tudunk sokat, a tárgyban csak néhány kutatás folyt, nem függetlenül attól, hogy 1972 óta nem került sor olyan átfogó, célzott adatfelvételre, ami segíthetné a „gyermek vagy munka” dilemma alapos vizsgálatát. Kivételt képeznek a KSH Munkaerő-felmérésének az anyák körében végrehajtott kiegészítő felvételei (Lakatos 1996, Frey 2002), amelyekben a munkavállalási szándékokról és az elhelyezkedés akadályairól kérdezik a gyeden vagy gyesen lévőket. Ezek rendkívül hasznos információk, de nem pótolhatják a tényleges gyermekvállalási és munkavállalási döntések elemzésére alkalmas adatokat. A KSH Munkaerő-felmérés adatain alapulnak Bálint–Köllő (2008), Köllő (2009) 8. fejezete és Szathmáry (2007) tanulmányai, míg Szabó-Morvai (2011) az ilyen célokra sokkal alkalmasabb *Életünk fordulópontjai* című vizsgálat adatait használta.

A Bálint–Köllő (2008) tanulmány azt vizsgálja, milyen tényezők hatottak a gyes–gyed igénybevételeinek hosszára 1993–2005-ben, és milyen béreket értek el a piacra visszatérők. A foglalkoztatáspolitikai szempontból említésre méltó eredmények közé tartozik, hogy a szabályozási változások csökkentették az elhelyezkedési arányt. A Bokros-csomag idején belépett anyák átlagos kilépési esélye 25 százalékkal alacsonyabb volt, mint a korábbi igénybevevőké, és a helyzet még tovább romlott az első Orbán-kormány reformjai alatt és után. Ez a „romlás” valószínűleg részben látszólagos: nem csak abból ered, hogy a rendszer ugyanazokat a személyeket hosszabb igénybevételeire ösztönözte 2005-ben, mint 1993-ban, hanem abból is, hogy a támogatásra jogosultak köre a munkapiachoz lazábban kötődő csoportok felé tolódott el. A becslések szerint a munkától való távollét rövidebb, ha a lakásban több család él, ha a településen alacsony a munkanélküliség, ha jók a település közlekedési adottságai, és ha a településen egy vagy több bölcsőde működik. Együtt élő, nem dolgozó felnőtt esetén a gyermek első életévében a gyes–gyed igénybevétele aránya 16 százalékkal alacsonyabb, más hatótényezőket azonosnak tekintve, és a hatás 11-12 százalékos a második és a harmadik évben is. A helyi bölcsőde léte az első évben nem gyakorol szignifikáns hatást az igénybevételeire, a másodikban a becsült hatás függ a választott specifikációtól, a gyermek

harmadik életévében viszont a Bálint–Köllő (2008) által használt bölcsőde-sűrűség-mutatók együtthatói markáns negatív hatást jeleznek. Miközben a hatások tényleges mértékéről a rendelkezésre álló zajos adatokra támaszkodva nem sokat lehet mondani, annyi megállapítható, hogy az intézményi ellátottság hiánya – a gyermek cseperedésével növekvő mértékben – visszafogja a kisgyermekes anyák munkavállalását.

Végezetül, a tanulmány 8-10 százalékos kereseti hátrányt talált a gyermek-támogatásról visszatérőknél (átlagosan 3,7 éves kihagyás után), ami szinte pontosan egyenlő azzal az értékkel, amit a modellek az ilyen hosszúságú munkatapasztalat kereseti hozamaként becsülnek. A veszteséget nagyjából napi egyórás többletmunkával lehetne kiegyenlíteni – ennek alapján a kereseti hátrány jelentősnek mondható.

Szathmáry (2007) elemzése szerint az 1998 utáni szabályozási változások fokozatosan növelték a munkába állás valószínűségét, a bölcsődei férőhelyek hiánya azonban nagymértékben csökkentette, különösen az alacsonyabb iskolai végzettségűek esetében.

Köllő (2009) és Szabó-Morvai (2011) a gyed eltörlésének, illetve újbóli bevezetésének következményeit elemezték. A KSH Munkaerő-felmérésének a Bokros-csomag időszakára vonatkozó adatai a magas státusú (a korábbi szabályok szerint gyedre nagy valószínűséggel jogosult) anyák elhelyezkedési ütemének gyorsulására utaltak, de az erre vonatkozó eredmények statisztikailag nem szignifikánsak, legfeljebb 1997-ben beszélhetünk arról, hogy a gyed eltörlése ösztönözte az elhelyezkedést. A magas státusú anyák a gyes lényegesen alacsonyabb összege ellenére is a fizetett otthonlétet választották – a korábbival megegyező arányban –, illetve elhalasztották a gyermekszülést, vagy lemondtak róla (körükben a gyermekszám 2000-ig erőteljesen csökkent, és csak a gyed újbóli bevezetése utáni években tért vissza a korábbi szintre). A gyed *újbóli bevezetése* a gyermek első és második életévében nem hatott az elhelyezkedés valószínűségére, de a harmadik-negyedik évben jelentősen csökkentette azt. Szabó-Morvai (2011) ezt jövedelmi hatásként interpretálja (a viszonylag magas összegű gyed a lejárt utáni évekre is tartalékokat biztosít), de elképzelhető, hogy az adatfelvételben meg nem figyelt, további szülési szándék veti vissza a gyedre jogosultak harmadik-negyedik évi munkavállalási hajlandóságát.

Köllő (2009) adminisztratív adatok felhasználásával vizsgálta, milyen hatást gyakorolt a gyes melletti teljes idős munkavállalás engedélyezése az igénybevétel hosszára, és azt találta, hogy miközben a már dolgozó anyák nagy számban léptek vissza gyesre, és nőtt a gyes mellett elhelyezkedők aránya is, ugyanakkor jelentősen csökkent a gyes elhagyásával elhelyezkedőké, és összességében a munkába állás üteme nem gyorsult.

A támogatási rendszerek (például a munkanélküli-segélyezés) kisebb változásai esetében a gyenge jövedelmi hatás megmagyarázhatja, hogy a kutatások miért nem figyelnek meg lényeges növekedést az elhelyezkedés sebességében, de erről aligha lehet szó olyan léptékű változások esetén, mint amilyen a gyed eltörlése és újbóli bevezetése, vagy a legálisan megkereshető havi bér megduplázódása. A foglalkoztatási hatás elmaradása olyan költségek és akadályok meglétére utal, amelyek a munkavállalást elérhetetlenné teszik, vagy erősen csökkentik a belőle származó nettó hasznosságot az alacsony támogatás ellenére, vagy akár támogatás hiányában is.

További kérdés, hogy milyen hatást gyakorol a gyermektámogatási rendszer a foglalkoztatásra hosszú távon, a gyermekvállalás ösztönzésén keresztül. Gábos (2003), Gábos és szerzőtársai (2008) becslései szerint a készpénzes támogatások kimutathatóan növelik a termékenységet Magyarországon, és ezt támasztják alá a gyed 1995. évi megszüntetését követő, már említett történések is (Köllő 2009). Ebből azonban sem az nem következik, hogy Magyarország hatékony pronatalista politikát folytat, sem az, hogy a támogatások növelésével elérhető lenne a reprodukciós szint eléréséhez szükséges gyermekszám. Egyfelől, miközben Magyarország évtizedek óta minden más fejlett országnál többet költ készpénzes gyermektámogatásokra, a termékenységi mutatói – a szintjüket és a dinamikájukat tekintve is – igen kedvezőtlenek: a teljes termékenység már 1980-ban a reprodukciós szint alá süllyedt, majd a rendszerváltás után még tovább zuhant, és 1997 óta nem mozdult ki az 1,25–1,35-os sávból. Másfelől, Gábos és szerzőtársai (2008) becslése alapján úgy számítható: ahhoz, hogy ez a szint pusztán a készpénzes támogatás hatására 1,6-re emelkedjen (ami még mindig nagyon messze esik a reprodukciót biztosító 2 feletti tartománytól), azt meg kellene duplázni, azaz, e célra az OECD-átlag nagyjából hatszorosát kellene költeni.

## SZAKPOLITIKAI DILEMMÁK

A magyar társadalompolitikai gondolkodás máig nem lépett ki abból a keretből, ami átváltást – szükségképpen negatív kapcsolatot – tételez fel a termékenység és a női foglalkoztatás között. Harminc évvel ezelőtt még valóban igaz volt, hogy azokban az országokban volt magas a gyermekszám, ahol alacsony volt a női foglalkoztatás, ez a negatív kapcsolat azonban előbb eltűnt, majd pozitívvá alakult: ma a magas szintű női foglalkoztatás jár együtt magas termékenységgel, és viszont (a vonatkozó ábrákat magyarul lásd például Nagy 2009 tanulmányában). Természetesen nem az oksági kapcsolat változott meg – akinek kisgyermek van, ma is nehezebben vállal munkát –, és arról sincs szó, hogy a női foglalkoztatás ösztönzése automatikusan a gyermekszám növekedését vonná maga után, de arról igen, hogy a romló népesedéspolitikai trendeket ott sikerült megfordítani, vagy legalábbis lefékezni, ahol a nők könnyebben tudják összeegyeztetni a gyermekvállalást és a munkát. Ezeknek az országoknak nem kellett még alacsonyabb női foglalkoztatással fizetniük a magasabb termékenységért.

A szemléletbeli korlátok a közvéleményben is megjelennek, ami még akkor is gátat szabna a szakpolitika irányváltásának, ha egyébként maguk a politikusok készen állnának arra. Blaskó (2011) vizsgálatából azonban kiderül, hogy az anyák hosszú idejű otthonmaradását pártoló vélekedések nem annyira mozdíthatatlanok, mint azt az utóbbi két évtized közvélemény-kutatási eredményei sugallják. Ha a kérdést nem általánosságban, hanem különböző (a bölcsőde hozzáférhetőségére, az utazás támogatására, a munkaidő-beosztásra vonatkozó) feltételek függvényében teszik fel, a hároméves otthonmaradáshoz ragaszkodók 36–73 százaléka hajlandó véleményét felülbírálni, és rövidebb otthonmaradási időtartamot is elfogadni.

A napközbeni ellátások hozzáféréseinek javításához a nyitvatartási idő rugalmasabb alakítása mellett (lásd még [2. rész 4. fejezetét](#)) a férőhelyek jelentős

bővítésére is szükség lenne. Utóbbi nagy valószínűséggel megtérülne a munkába álló anyák bére után fizetett adókból és járulékokból (Köllő 2008, 264–265. o.), és hosszabb távon javítanák a költségvetés egyenlegét a hátrányos helyzetű gyermekek javuló iskolázottsága és egészségi állapota nyomán csökkenő szociális és egészségügyi kiadások is. Ennek megvalósítását nem annyira a költségvetés, hanem inkább a kormányzat döntéshozatali mechanizmusai korlátozzák: a bővítés költségei ugyanis más tárcánál – illetve más kormányzati szinten – jelentkezők, mint a hozamai, ami – olajozottan működő egyeztetési eljárások hiányában – már korai szakaszában megállíthatja a bővítésre irányuló szakpolitikai kezdeményezéseket.

## HIVATKOZÁSOK

- BÁLINT MÓNIKA–KÖLLŐ JÁNOS: (2008): **A gyermeknevelési támogatások munkaerő-piaci hatásai**, Esély, 1. sz. 3–27. o.
- BLASKÓ ZSUZSA (2011): **Három évig a gyermek mellett – de nem mindenáron**, Demográfia 54. évf. 1. sz. 23–44. o.
- FAZEKAS KÁROLY (2008): The provision of childcare services in Hungary. Megjelent: **The provision of childcare services. A comparative review of 30 European countries**. European Commission's Expert Group on Gender and Employment Issues (EGGE), EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 'Equality between women and men',
- FREY MÁRIA (2002): **A gyermeknevelési támogatásokat igénybe vevő és a családi okból inaktív személyek foglalkoztatásának lehetőségei és akadályai**. Demográfia, 45. évf., 4. sz., 406–438. o.
- GÁBOS ANDRÁS (2003) A családtámogatási rendszer termékenységi hatásai – kutatási eredmények magyar adatokon. Megjelent: *Gál Róbert Iván* (szerk.): Apák és fiúk és unokák. Osiris, Budapest, 66–86. o.
- GÁBOS ANDRÁS–GÁL RÓBERT IVÁN–KÉZDI GÁBOR (2008): Fertility effects of the pension system and other intergenerational transfers. Megjelent: *Gál Róbert Iván–Iwasaki Ichiro–Széman Zsuzsa* (szerk.): Assessing intergenerational equity. Akadémiai Kiadó, Budapest, 171–186. o.
- IGNITS GYÖRGYI–KAPITÁNY BALÁZS (2006): **A családtámogatások alakulása: célok és eszközök**. Demográfia, 49. évf. 4. sz. 383–401. o.
- KÖLLŐ JÁNOS (2008): **Foglalkoztatáspolitikai eszközök az oktatási reformok előmozdítására**. Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János–Varga Júlia* (szerk.): Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért. Ecostat, Budapest, 259–273. o.
- KÖLLŐ JÁNOS (2009): A pálya szélén. Iskolázatlan munkanélküliek a poszt-szocialista gazdaságban. Osiris, Budapest.
- LAKATOS JUDIT (1996): **Visszatérés a munkaerőpiacra a gyermekgondozási idő letelte után**. Statisztikai Szemle, 74. évf. 7. sz.
- NAGY BEÁTA (2009): **A munkavállalás és gyermekvállalás paradoxona**. Bevezető gondolatok., Szociológiai Szemle, 3. 81–91. o.
- OECD (2007): **Family Database**.
- RESZKETŐ PETRA–SCHARLE ÁGOTA–VÁRADI BALÁZS (2011): **A kisgyermek napközbeni ellátásának bővítése: célok, eszköztár és várható társadalmi hatások**. Megjelent: *Nagy Ildikó–Pongrácz Tiborné* (szerk.): Szerepváltozások. Jelentés a nők

---

és férfiak helyzetéről, 2011. Társi– Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Budapest, 171-191. o.

SCHARLE ÁGOTA (2007): *The effect of welfare provisions on female labour supply in Central and Eastern Europe*. Journal of Comparative Policy Analysis, 9. 157–174. o.

SZABÓ-MORVAI ÁGNES (2011): Labor market effect of child benefits: The Case of Hungary. Kézirat.

SZATHMÁRY BORBÁLA (2007): Kisgyermekes anyák a munkaerőpiacon. A munkába állás valószínűségét befolyásoló tényezők vizsgálata. Szakdolgozat, Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar, mikroökonómia tanszék.


TÁRKÁNYI ÁKOS (2001/2002): *A családdal kapcsolatos jogszabályok Magyarországon 1980–98-ig*, KSH Népeségtudományi Kutatóintézetének kutatási jelentései, 67.



## 6. A KÖZVETETT KÖLTSÉGEK CSÖKKENTÉSE

### 6.4. TERÜLETI KÜLÖNBSÉGEK ÉS INGÁZÁS

BARTUS TAMÁS



---

A társadalmi-gazdasági fejlettségben mutatkozó területi különbségek közismertek: Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország és Észak-Alföld határ menti kistérségeiben két évtizede lényegesen nagyobb a munkanélküliség, mint például Budapest környékén (Ábrahám–Kertesi 1996, Kertesi–Köllő 1998, Faluvégi és szerzőtársai 2005, Lőcsei 2010). A szóban forgó területi különbségek magyarázatra szorulnak: a válság sújtotta kistérségek, falvak lakói elvileg a kedvezőbb adottságú kistérségekben, városokba ingázhatnak vagy költözhetnek, de elvileg az is lehetséges, hogy a válságrégiók új munkahelyeket vonzanak. Az ingázás tehát – az egyének költözése és a munkahelyek áttelepülése mellett – a területi különbségek kiegyenlítésének egyik lehetséges mechanizmusa. Mivel Magyarországon a lakások döntő többsége a lakó tulajdonában van, a lakásvásárlás pedig komoly költségekkel és kockázatokkal jár (Hegedüs 2003), költözés helyett inkább a napi ingázástól várható a fejletlenebb területek munkanélküliségének csökkenése.

Hogyan változott az ingázók száma az elmúlt húsz év során? Hogyan – milyen szakpolitikai intézkedésekkel – magyarázható a változás? Tapasztalható-e összefüggés az ingázók számának változása és a területi egyenlőtlenségek változása között? A fejezetben ezekre a kérdésekre keressük a választ.

#### AZ INGÁZÁS ÖSZTÖNZÉSE – ELMÉLETBEN

Az ingázást a területi egyenlőtlenségek csökkentése, a strukturális természetű munkanélküliség jóléti költségeinek csökkentése érdekében ösztönözheti az állam. Az eszköztárban adminisztratív előírások és szabályozók, a munkavállalóknak, a munkaadóknak vagy közlekedési vállalatoknak nyújtott támogatások, illetve ezek kombináció szerepelhetnek. Általános esetben bármely támogatás akkor indokolt, ha e nélkül a közjó szempontjából optimálisnál kevesebben vagy kevésbé messze ingáznának.

Érdekeltek-e a munkaadók abban, hogy hozzájáruljanak az ingázási költségekhez? Nyilvánvaló, hogy a tényleges bér a nominális bér és a költségtérítés összege, a jogszabályok tehát egy magasabb bér kifizetésére kényszeríthetik a munkaadókat. Kormányzati beavatkozás hiányában az utazásiköltség-térítésről ugyanúgy alkudoznának a felek, mint a munkabérről. A kormányzat által megállapított utazásiköltség-térítés elméleti szempontból egy szabad alkufolyamatba való beavatkozás. Meglepő, hogy e beavatkozás hatásosságát és következményeit eddig nem vizsgálták – holott a munkabérekbe való

kormányzati beavatkozásnak – például a minimálbér-szabályozásnak – kiterjedt irodalma van.

Az ingázással kapcsolatos szakirodalom ismeretében valószínűnek tűnik, hogy a költségtérítéssel kapcsolatos kormányzati beavatkozás nem szándékolt következményekkel járhat. A nemzetközi – elsősorban amerikai – szakirodalomban az ingázás gazdasági következményeinek elemzését az úgynevezett térbeli illeszkedéshiány (*spatial mismatch*) hipotézis motiválta (Kain 1992, Ihlanfeldt–Sjoquist 1998). E szerint az amerikai metropoliszok belvárosi gettóiban részben azért magas a munkanélküliség, mert a munkalehetőségek a belvárostól messze találhatóak, a távoli munkahelyek megközelítése költséges, a gettóból való elköltözést pedig lakáspiaci diszkrimináció nehezíti. Az ingázás problémája eredetileg összekapcsolódik az álláskeresés és a diszkrimináció problémáival: a munkahelyektől távol lakók elhelyezkedését nemcsak azért gátolja a földrajzi távolság, mert a távoli munkavállalás utazási költségekkel jár, hanem azért is, mert a távoli állásajánlatok felkutatása – részben az utazási költségek miatt – kevésbé hatásos, illetve a munkaadók rosszabb minőségű munkavállalónak tartják az ingázókat (Gobillon és szerzőtársai 2007).

## A HAZAI ESZKÖZTÁR – TÁMOGATOTT TÖMEGKÖZLEKEDÉS ÉS UTAZÁSI KÖLTSÉGTÉRÍTÉS

Az ingázást ösztönző hazai eszköztár az elmúlt két évtizedben nem mondható gazdagnak. Ide sorolható a munkáltató által természetben adott közlekedési hozzájárulás (például tömegközlekedési eszközökre szóló bérletek) adó- és járulékkedvezménye, a munkába álló regisztrált munkanélküliek esetében az utazási költségek átmeneti megtérítése, illetve a helyközi közlekedési menetrendek összehangolása.

A közlekedési hozzájárulás adókedvezményével – a kedvezmény ingadozó mértékétől és a vele járó adminisztráció nagyságától is függően – viszonylag széles körben élnek a munkáltatók. Horváth és szerzőtársai (2006) számításai szerint 2003-ban az alkalmazottak átlagosan 17 százaléka részesült ilyen béren kívüli juttatásban, más juttatásoktól eltérően a szakmunkások (17 százalék) és betanított munkások (14 százalék) is az átlaghoz közelítő arányban. Arról azonban nincsen információnk, hogy ebben az ingázók és a településen belül utazók aránya mekkora. Azt sem tudjuk pontosan, hogy az ingázók milyen mértékben részesednek utazásiköltség-térítésben. Egy 2001 tavaszán a segélyregisztrált elhagyók körében végzett felmérés (Köllő 2002) ugyan kísérletet tett az ingázással kapcsolatos költségek számbavételére, a költségtérítés tényleges mértéke azonban itt is ismeretlen maradt. Az adatok mindenestre azt mutatják, hogy habár az ingázók döntő többsége részesül valamekkora költségtérítésben, a költségtérítés valószínűsége az utazási távolság növekvő függvénye (Bartus 2011).

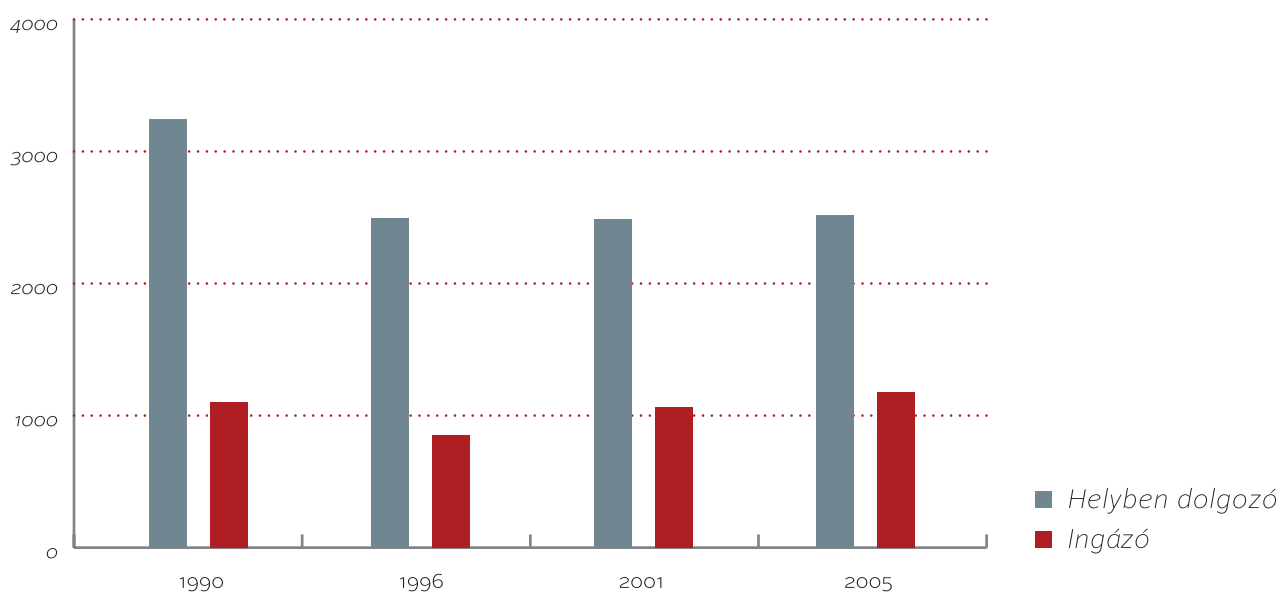
A munkanélküliek utazási költségtérítése 1994 óta igényelhető, de az elmúlt közel húsz évben évente alig néhány ezer munkavállaló élt ezzel a lehetőséggel. A térítés egyéni és csoportos formában is igényelhető, az elmúlt tíz évben mindkét forma igénybevétele folyamatosan csökkent. Ennek kézenfekvő oka az igénylés nehézsége, és az ehhez mérten csekély hozama, mivel kizárólag korábban regisztrált munkanélküliek (pályakezdők) számára adható legfeljebb egy évig.

A közlekedés időbeli költségeit csökkentheti a menetrendek összehangolása. Az erre vonatkozó kormányzati erőfeszítésekről csak szórványos, szakértői interjúkon alapuló információink vannak, amelyek szerint a korábbi esetleges, informális egyeztetéseket 2007-től váltotta fel a *regionális közlekedésszervező irodák* intézménye, amelyek feladata a menetrendi javaslatok készítése, párhuzamosságok megszüntetése, a helyi és helyközi közlekedés összehangolása. Az irodák gyakorlata régióként eltérő, eredményességükről nem készült kutatás.

## AZ INGÁZÁS ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON

Az ingázásra vonatkozóan az 1990. és 2001. évi népszámlálásból, valamint az 1996. és 2005. évi mikrocenzusból vannak adataink. Az adatokat a 1. ábra szemlélteti. Az ingázók száma a rendszerváltás évében 1 millió 114 ezer fő volt, majd 1996-ra 886 ezer főre zuhant. Az ingázók száma az 1996. évi mélypont után növekedésnek indult: 2001-ben megközelítette, majd 2005-ben meg is haladta az 1990-os értéket. (Az ingázók száma 2001-ben és 2005-ben 1 millió 102 ezer, illetve 1 millió 221 ezer fő volt.) A foglalkoztatott népességben belül az ingázók aránya sohasem csökkent: az 1990 és 1996 közötti stagnálást a harmadik évezred elején 5 százalékpontos növekedés követte.

1. ábra: A helyben dolgozók és a naponta ingázók száma, 1990–2005 (ezer fő)



Forrás: KSH 1990. és 2001. évi népszámlálás, 1996. és 2005. évi mikrocenzus.

Az ingázó népesség növekedésének egyik kézenfekvő magyarázata az, hogy a Budapesten foglalkoztatottak egy része a közeli településekre költözött ki, de továbbra is Budapesten dolgozik. 2001 és 2005 között Budapest lakossága durván 60 ezer fővel csökkent, az ingázók száma viszont ennek kétszeresével, 120 ezer fővel nőtt. A Budapest környéki szuburbanizáció önmagában tehát nem ad magyarázatot az ingázók számának növekedésére.

Mivel az ingázás problémája szorosan kapcsolódik a tartós falusi munkanélküliség problémájához, a továbbiakban a faluból városba irányuló ingázás lehetőségeivel foglalkozunk. Közismert, hogy az észak-alföldi, észak-magyarországi és a dél-dunántúli falvak között találjuk a legmagasabb munkanélküliségi arányokat. Számításaink szerint 2005-ben e régiók falvaiban 100 foglalkoztatott közül 55–62 fő ingázott, a többiek helyben dolgoztak. Ez az ingázási arány elmarad a fejlettebb régiók falvaira jellemző 66–69 százalékos arányoktól. Igaz, hogy a közép-magyarországi falvak lakói főképpen Budapestre ingáznak, a nyugat-magyarországi falvakra jellemző magas átlag pedig valószínűleg az osztrák munkaerőpiac közelségének tulajdonítható.

## A NAPI INGÁZÁS MUNKAPIACI ÖSZTÖNZŐI

Mivel magyarázható az ingázók számának növekedése egy olyan periódusban, amikor a helyben dolgozók száma stagnált, vagy egyenesen csökkent? A kérdés megválaszolásához az ingázás anyagi ösztönzőiből indulunk ki. Tekintsük egy falusi munkanélküli helyzetét, aki helyben nem találhat munkát! Ha továbbra is munkanélküli marad, legális jövedelmi forrása a munkanélküli-járadék, majd annak kimerülése után a rendszeres szociális jövedelemtámogatás. Ha egy másik településre jár át dolgozni, valamekkora munkabért kap, az ingázás viszont költséges. A szóban forgó költségbe elvileg nemcsak az utazás közvetlen pénzbeli költsége (busz- vagy vonatbérlet, üzemanyagköltség) számít bele, hanem az utazás és a munkavállalás miatt kieső jövedelmek is. (Az ingázó egyén kevesebb időt fordíthat ház körüli és alkalmi munkákra.) Az ingázás tehát akkor éri meg, ha a munkabér és az ingázás költségeinek különbsége meghaladja a segély összegét.

Legjobb tudomásunk szerint nem létezik adatbázis, amely egyszerre tartalmazna adatokat távoli béránlatokról, az ezekhez kapcsolódó ingázás költségeiről, a munkanélküliként megkeresett jövedelemről, valamint a tényleges foglalkoztatottságról és az ingázásról. A napi ingázás lehetőségeinek megítéléséhez ezért csak közelítő számításokba bocsátkozhatunk. Célunk: azoknak a falvaknak az azonosítása, ahonnan még megéri a napi ingázás.

Egyéni szintű adatok híján elkerülhetetlen, hogy feltevéseket fogalmazzunk meg az ingázási döntéseket befolyásoló tényezőkről. Első feltevésünk szerint a távoli béránlat a minimálbérrel azonos. E feltevést azzal indokoljuk, hogy a falusi munkaképes lakosság nagy része képzetlen, iskolázatlan. Második feltevésünk: a munkanélküli egyén jövedelme azonos a rendszeres szociális jövedelem pótló támogatás átlagos értékével. Végül azt is feltételezzük, hogy az ingázáshoz távolsági busz-járatokat vesznek igénybe, a havi buszbérlet árát pedig teljes mértékben a munkavállaló fizeti ki. Az utolsó két feltevés nyilvánvalóan irreális: a munkanélküliek egy része alkalmi munkát végez, és a jogszabályok előírják az utazásiköltség-térítést. A feltevések mégis használhatók: mivel az ingázásnak az a feltétele, hogy a munkabér meghaladja az ingázási költségek és a segély összegét, a reménytelen helyzetű falvak megbízható azonosítása azt követeli meg, hogy megbízhatóan becsüljük a költségek és a segélyek összegét. A szóban forgó összeg becslése pedig helyes marad, ha az egyik komponenst alulbecsültük, míg a másik komponenst eltúlozzuk. Mi pont ezt tesszük: eltúlozzuk az utazás pénzbeli költségeit, viszont alulbecsüljük a segélyek összegét.

Feltevéseink segítségével ki tudjuk számolni azt a küszöbértéket, amelynél rövidebb távolság esetén megtérül az ingázás. A számításokat 1994-re és 2006-ra vonatkozóan végezzük el, mivel ezekre az évekre állnak rendelkezésünkre elérhetőséggel kapcsolatos településszintű adatok. Az eredményeket a 1. táblázat foglalja össze. A nettó minimálbér és a szociális támogatás átlagos összegének különbsége 1994-ben 4482 forint, 2006-ban pedig 28 104 forint volt. Az ezekre az évekre érvényes Volán-díjsszabásokból az derült ki, hogy 4482 forintból legfeljebb 30 kilométeres, 28 104 forintból pedig legfeljebb 45 kilométeres buszbérletet lehet vásárolni. Ha feltételezzük, hogy munkalehetőségek csak városokban vannak, akkor azok a falvak vannak reménytelen helyzetben, melyekből közúton 30, illetve 45 kilométer megtételével nem lehet egyetlenegy városba sem eljutni.

1. táblázat: A napi ingázással összeegyeztethető távolság küszöbértéke, 1994-2006

	1994	2006
Nettó minimálbér (forint)	10 375	51 875
Szociális támogatás (forint)	5 893	23 771
Minimálbér – támogatás különbség (forint)	4 482	28 104
Napi ingázás küszöbértéke (kilométer)	30	45

Forrás: Munkaerőpiaci tükör 2009. Statisztikai adatok, 9.8. és 10.3. táblázat. A bérletárakra vonatkozó adatok forrása: 48/2007. (IV. 26.) GKM rendelet, valamint Köllő János elérhetőségi adatbázisa.

Tehát 1994 és 2006 között jelentős mértékben kitágultak a városi munkaerőpiacok határai. Ennek egyik nyilvánvaló oka, hogy ebben az időszakban a minimálbér gyorsabban nőtt a szociális támogatás összegénél: a nettó minimálbér folyó árakon ötszörösére, a szociális segély pedig négyszeresére növekedett. (A minimálbér nagymértékű emelkedéséhez jelentősen hozzájárult a minimálbér 2001 januárjában bekövetkező drasztikus növelése.) A másik ok, hogy a közlekedési költségek kisebb mértékben növekedtek, mint a nettó minimálbér. A 30, illetve 45 kilométerre szóló Volán-bérletárak 2006-ban körülbelül 4,6-szorosai voltak az ugyanilyen viszonylatokra érvényes 1994. évi áraknak. Ha azt is figyelembe vesszük, hogy a 2006. évi árszínvonal az 1994. évinek négyszerese volt, arra jutunk, hogy a szociális támogatás reálértéken nem változott, a bérletárak és a nettó minimálbér reálértéken nőtt, de a nettó minimálbér reálértékének növekedése meghaladta a bérletárak reálértékének növekedését. Ezért lehetséges tehát, hogy a napi ingázást lehetővé tévő távolság megnőtt a vizsgált időszakban. Tudomásunk szerint a minimálbér emelését, illetve a Volán-díjsszabás megállapítását nem befolyásolták az ingázással kapcsolatos megfontolások. Az ingázási lehetőségek javulása tehát szakpolitikai intézkedések nem szándékolt következményeinek tekinthetők.

Hogyan változott 1994 és 2006 között a városok megközelíthetősége? A számításokhoz egyrészt a Köllő János által összeállított, 1994-re vonatkozó közlekedési adatbázist, másrészt az MTA Közgazdaságtudományi Intézetének 2006-ra vonatkozó közlekedési adatbázisát használjuk. Mindkét adatbázisban falvak

és központjaik közlekedési ismérvei alkotják a megfigyeléseket. A központok definíciója eltér: 1994-ben azok a települések számítottak központnak, ahol munkaügyi kirendeltség működött, míg 2006-ban a városi ranggal rendelkező településeket vettük figyelembe.

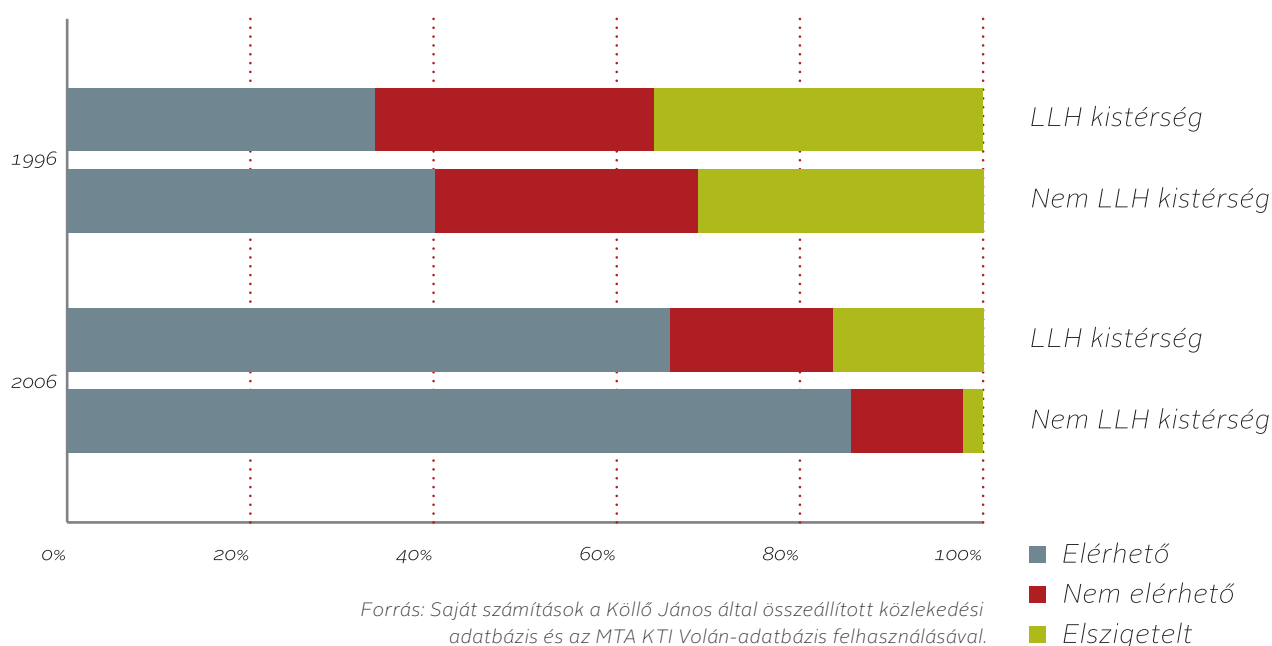
Első lépésben elérhetőségük szerint három csoportba soroltuk a településeket: egy adott relációban a falut *elérhetőnek* nevezünk, ha a falu közúton legfeljebb 30 illetve 45 kilométerre van a központtól, és a faluból Volán-busszal be lehet érkezni a központba a reggeli munkakezdésre, azaz reggel fél 6 és fél 8 között (Köllő 1994). *Nem elérhetőnek* nevezzük azokat a községeket, amelyek közúton mért távolsága a központtól ugyan nem haladja meg a 30, illetve 45 kilométeres küszöbértéket, de a onnan nem lehet beérni a reggeli munkakezdésre Volán-járáttal. Végül *elszigeteltnek* nevezzük azokat a falvakat, amelyek központjuktól közúton mérve messzebb vannak, mint 30, illetve 45 kilométer. Az eredmények értelmezésekor érdemes két dolgot szem előtt tartani. Először is, mivel az elérhetőség relációs tulajdonság, és csak egy adott központhoz viszonyítva értelmezhető, a megoszlást nem a falvak, hanem falu-központ relációkon kell értelmezni. Másodsor: az elemzés nem panelelemzés, azaz nem ugyanazokat a falu-központ relációkat vizsgáljuk. Ennek egyik oka az, hogy az 1994-es adatokban nem szerepelnek olyan relációk, ahol a központ 40 kilométernél messzebb található a falutól. Mivel 2006-ban a városoktól 45 kilométernél távolabbi falvak számítanak elszigeteltnek, az 1994. évi adatbázisban megtalálható relációk egyike sem válhat elszigeteltté 2006-ra.

Mivel az elszigeteltséget definiáló küszöbérték 1994 és 2006 között 15 kilométerrel nőtt, nem meglepő, hogy a szóban forgó időszakban jelentősen csökkent az elszigetelt falu-város relációk aránya – bár az elmaradottabb régiókban még 2006-ban is vannak egyes városoktól elszigetelt falvak. Régiótól függően 1994 és 2006 között 34–42 százalékról 72–87 százalékra nőtt az elérhető falu-város relációk aránya. A kedvező tendenciákkal ellentétben, Észak-Magyarországon 12, Észak-Alföldön 3 százalékra rúg az elszigetelt falu-város relációk aránya, míg Dél-Dunántúlon az arány egy százalék alatt van. Érdemes azt is megjegyezni, hogy szintén egy százalék alatti az arány Közép-Magyarországon és Nyugat-Dunántúlon, és Közép-Dunántúl és Dél-Alföld az a két régió, ahol egyáltalán nincsenek elszigetelt falvak.

Az elszigeteltség csökkenésével párhuzamosan nagymértékben javult a városok elérhetősége. Kézenfekvőnek tűnhet a következtetés, hogy a vizsgált időszakban lezajlott egy csendes közlekedésszervezési forradalom: a menetrendeket jobban igazították a reggeli munkakezdés időpontjához. A következtetés előtt azonban figyelembe kell vennünk, hogy az 1994. évi elérhetőségi adatok megbízhatósága kérdéses. Míg 2006-ban az interneten keresztül zajlott a menetrendi adatok összegyűjtése, 1994-ben nyomtatott menetrendek alapján döntötték el azt a kérdést, be lehet-e érni egy városba a reggeli munkakezdésre. Az 1994. évi adatgyűjtés során tehát lényegesen nehezebb volt az átszállásos utazások teljes számbavétele, ezért viszonylag nagy eséllyel kerülhetett a nem elérhető kategóriába egy adott falu-város reláció. Mivel az átszállások relatív súlya nagyobb a városoktól távol lakó falvakban, lehetséges, hogy egy reláció azért minősült nem elérhetővé, mert a faluból csak átszállással lehet a városba a reggeli munkakezdésre beérni, de a szóban forgó átszállást nem sikerült felderíteni.

Két érv szól amellett, hogy a szóban forgó időszakban tényleg javult az elérhetőség, és a fent bemutatott változások nem magyarázhatók az 1994. évi adatgyűjtés esetleges problémáival.<sup>1</sup> Egyrészt a Volán-menetrendek folyamatosan igazodtak a reggeli munkakezdés idejéhez – mivel ez a társaságok elemi gazdasági érdeke (is) volt. Másrészt a falvakból a városokba irányuló közlekedési kapcsolatok többsége buszjárat, a buszjáratok döntő többsége pedig átszállás nélkül szállítja a falusi lakosokat a városokba. Az átszállások pontatlan számbavétele tehát nem adhat teljes magyarázatot arra, hogy 1994 és 2006 között javult a falvak elérhetősége.

2. ábra: Elérhető, nem elérhető és elszigetelt falvak megoszlása (százalék) a kistérség típusa szerint, 1994-ben és 2006-ban.



Az elérhetőségben bekövetkező változásokat kistérségi szinten is megvizsgáltuk. A KSH különböző mutatók alapján kialakította a leszakadó és hátrányos helyzetű kistérség (rövidítve: LHH kistérség) fogalmát. A 35 LHH kistérségből 8 Dél-Dunántúlon, 12 Észak-Dunántúlon, 9 Észak-Alföldön, és 6 Dél-Alföldön található. Érdeemes azt is megjegyezni, hogy 17 LHH kistérség Borsod és a Szabolcs megyében található – itt a kistérségek döntő többsége ilyen. A 2. ábra a kistérség jellege szerint mutatja az elérhetőség változásait.

1994 és 2006 között az LHH kistérségekben 34 százalékról 68 százalékra, a nem leszakadóknál 40 százalékról 83 százalékra nőtt a napi ingázást lehetővé tevő, elérhető relációk aránya. Ezzel párhuzamosan a leszakadóknál 36 százalékról 9-re, az egyéb kistérségekben 31 százalékról 1 százalékra csökkent az elszigetelt falu–város relációk aránya. Az LHH kistérségekben tehát 5, illetve 8 százalékponttal magasabb az elszigetelt relációk aránya.

<sup>1</sup> Az ebben a bekezdésben szereplő információkért Dabóczi Kálmánnak és Zsirai Istvánnak tartozom köszönettel.

## NAPI INGÁZÁS ÉS A TERÜLETI EGYENLŐTLENSÉGEK

A napi ingázás lehetőségeit vizsgáló kutatások végső soron arra a kérdésre keresik a választ, mérsékelheti-e az ingázás a munkanélküliségben mutató területi egyenlőtlenségeket. Ha az ingázásnak tényleg van ilyen kiegyenlítő hatása, és az ingázók száma magasabb az elérhető és a városokhoz közeli településeken, akkor a munkanélküliségnek átlagosan magasabbnak kell lennie a központoktól távolabbi, illetve a nem elérhető településeken.

Az ingázás feltételezett kiegyenlítő hatását a falusi relatív munkanélküliségen keresztül vizsgáljuk. A szóban forgó mutató a falu és a központ munkanélküliségi rátáinak hányadosa: azt mutatja, hogy hányszorosa a falu munkanélküliségi rátája a központénak. Azért használjuk a relatív falusi munkanélküliségi rátát az abszolút helyett, hogy összehasonlíthatóvá tegyük az eltérő gazdasági fejlettségű térségekhez tartozó falvakat. A munkanélküliségi rátát nem az ILO-szabvány szerint számoltuk, hanem úgy, hogy a regisztrált munkanélküliek számát elosztottuk a 15–64 éves korú népesség számával.

3. ábra: A relatív falusi munkanélküliség átlaga távolság és elérhetőség szerint, 1996–2006



Forrás: Saját számítások a Köllő János által összeállított közlekedési adatbázis és az MTA KTI Volán, illetve regionális adatbázisainak felhasználásával.

A 3. ábra távolságkategóriák szerint mutatja a falvak relatív munkanélküliségét elérhetőség szerint, 1996-ban és 2006-ban. Mivel a relatív falusi munkanélküliség javulása azzal is magyarázható, hogy falvakba költözött a városban foglalkoztatottak egy része, az elemzésből kizártuk a közép-magyarországi régiót, ahol a legerősebb a szuburbanizáció. Az ábra szerint a relatív falusi



munkanélküliség az elérhetőségtől függetlenül mindegyik távolságkategóriában nagyobb volt 2006-ban, mint 1996-ban. Az elérhetőségben mutatkozó általános javulással párhuzamosan tehát nem csökkent, hanem nőtt a falvak központokhoz viszonyított munkanélkülisége. Másik fontos tény, hogy míg 1996-ban a nem elérhető, 2006-ban már az elérhető falvakban volt alacsonyabb a relatív falusi munkanélküliség – feltéve, hogy a központtól hasonló távolságra elhelyezkedő falvakat hasonlítunk össze. Az is szembeötlő, hogy a relatív falusi munkanélküliség a központtól való távolság növekvő függvénye az elérhető falvakban, addig a nem elérhető falvakban a relatív falusi munkanélküliség alig vagy egyáltalán nem függ össze a távolsággal. A 2006. évi adatok szépen mutatják, hogy a távolság növekedésével egyre kisebbé válik, majd a 26–45 közötti sávban eltűnik az elérhető és a nem elérhető falvak közti munkanélküliségi különbsége. Különösen ez utóbbi megfigyelés támasztja alá a kiinduló hipotézisünket: az ingázási költségek gátolják az elhelyezkedési esélyeket, és a tömegközlekedési kapcsolatok hiányában különösen magasak az ingázási költségek.

Az elemzéseket megismételtük úgy, hogy a regisztrált munkanélküliek aktív korú népességhez viszonyított arányát felcseréltük az adózók aktív korú népességben belüli arányával. Ha ugyanis a regisztráció elmaradása vagy az inaktivitás összefügg a városi munkaerőpiac elérhetetlenségével, a regisztrált munkanélküliségen alapuló mutatónkkal torzítottan becsüljük a falvakra (és városokra) jellemző foglalkoztatási arányt. Az eredmények egybecsen-  
genek az előző elemzés eredményeivel: míg 1996-ban a nem elérhető, addig 2006-ban az elérhető falvakban volt valamivel magasabb a relatív adófizetői ráta. A különbségek azonban nagyon kicsik: a központjuktól 11–45 kilométerre fekvő falvakban – elérhetőségtől függetlenül – a relatív adófizetői ráta durván a 86–91 százalékos sávban húzódik, és az elérhető falvakban csak legfeljebb 2-3 százalékponttal magasabb a központhoz viszonyított adófizetői ráta, mint a nem elérhető falvakban. A központoktól való távolság és az elérhetőség tehát csak nagyon gyengén függ össze a legális foglalkoztatottság mértékével. Ez alapján úgy tűnik, hogy a relatív munkanélküliségi rátákban mutatkozó eltérések részben annak tulajdoníthatók, hogy a nem elérhető falvak munkanélküli lakosai – a várhatóan magas utazási költségek miatt – kisebb eséllyel regisztrálják magukat a munkaügyi központokban.

Ha az ingázás tényleg kiegyenlíti a területi különbségeket, és az ingázók száma magasabb az elérhető és a városokhoz közeli településeken, akkor az is feltételezhető, hogy az elérhető falvakban kisebb mértékben szóródik a munkanélküliség, hiszen a közlekedési infrastruktúrának ki kellene egyenlítenie a területi egyenlőtlenségeket. Ezért azt is megvizsgáltuk, hogyan szóródik a relatív munkanélküliség a távolság és az elérhetőség függvényében. Azt találtuk, hogy 2006-ban a nem elérhető falvakban jobban szóródott a relatív falusi munkanélküliség, mint az elérhető falvakban, de a különbség a távolság függvényében csökken, sőt 35–45 kilométer távolságban már az elérhető falvakban lesz magasabb a szórás. Ehhez hasonló mintát mutatnak az 1996. évi adatok: a relatív falusi munkanélküliség szórása a 0–15 kilométeres távolság esetén a nem elérhető, a 21–30 kilométeres távolságnál az elérhető falvakban magasabb. A relatív adófizetői arány viszont nem mutatott komoly szórást. Ha az előbb említett ok miatt a távolság és a tömegközlekedési kapcsolat hiánya

csökkenti a munkaügyi központokban történő regisztrálás esélyét, akkor következtetésünk: az elérhetőség hiánya nemcsak a gazdasági aktivitást, hanem a munkanélküliség – azaz az állástalanok regisztrált munkanélküliként való megjelenését is gátolja.

A relatív falusi munkanélküliség változását azokban a falu–város relációkban is megvizsgáltuk, amelyek 1994-ben elszigeteltek, de 2006-ban már elérhetőek voltak. Meglepő módon azt tapasztaltuk, hogy a relatív munkanélküliség nem 1996-ban, hanem 2006-ban volt magasabb. A relatív adófizetői ráta viszont semmit sem változott. Az elérhetőség javulása tehát nem járt a foglalkoztatási lehetőségek javulásával.

Elemzéseink tehát azt sugallják, hogy az elérhetőség javulásával párhuzamosan nem javultak lényegesen a falusi munkanélküliek foglalkoztatottsági kilátásai. A várakozásainknak ellentmondó tény magyarázatához idézzük fel, hogy a napi ingázás lehetősége alapvetően azért javult 1994 és 2006 között, mert a minimálbér gyorsabban nőtt a szociális juttatásoknál és a bérletáraknál. A területi egyenlőtlenségek fennmaradása valószínűleg annak tulajdonítható, hogy a minimálbér-emelés hatására csökkent a munkaerő iránti kereslet (Kertesi–Köllő 2004). Negatív eredményeinket tehát azzal magyarázhatjuk, hogy a munkaerő iránti kereslet csökkenése jobban érintette a munkahelyektől viszonylag messze lakó munkavállalókat, míg a munkahelyekhez közel lakó alkalmazottakat kevésbé érintette a munkakereslet csökkenése. Tömören: hiába tágította ki a minimálbér-emelés a munkapiacok földrajzi határait, ha a minimálbér-emelés egyfajta „térbeli diszkriminációt” is maga után vont, és összességében nem mérsékelte a területi egyenlőtlenségeket.

## ÖSSZEGZÉS ÉS SZAKPOLITIKAI TANULSÁGOK

A rendszerváltás után az ingázók száma először csökkent, 1996-tól kezdve ismét növekedésnek indult – majd 2005-re meg is haladta a rendszerváltás évében mért értéket. Az ingázók számának növekedése egybeesett a városok elérhetőségének javulásával. Ennek egyik oka, hogy a minimálbér jelentős növekedésének köszönhetően 30 kilométerről 45 kilométerre tágult a városi munkaerőpiacok határa. Másrészt, úgy tűnik, lezajlott egy csendes közlekedésszervezési forradalom: jelentős mértékben nőtt azon falvak száma, ahonnan tömegközlekedéssel be lehet érni a reggeli órákban. E kedvező változásokkal párhuzamosan azonban nem javult számottevően a falusi foglalkoztatottság. Az elérhetőség javulása tehát nem járt együtt a területi egyenlőtlenségek csökkenésével.

Az ellentmondás magyarázata az, hogy az elérhetőség, azaz a tömegközlekedési infrastruktúra javulása ugyan szükséges, de önmagában nem elegendő feltétele a munkaerő mobilitásának. Az első, és talán legfontosabb ok, hogy az elérhetőség javulásával párhuzamosan nem bővültek az álláslehetőségek. Az ingázás elméletileg akkor egyenlíti ki a regionális különbségeket, ha léteznek a közelben olyan városi munkaerőpiacok, ahol munkaerőhiány lép fel. Ha viszont a városi munkaerőpiacokon is munkanélküliség van, ezek elérhetővé válása legfeljebb csak azzal jár, hogy többen versenyeznek a városi munkaerőpiacokon a szűkös álláslehetőségekért. A napi ingázástól tehát akkor várható a regionális különbségek érdemi csökkenése, ha a régiók városi

munkaerőpiacain csökkenne a munkanélküliség. Érdemes megjegyezni, hogy a fejlettebb régiók központjaiban nemcsak a munkanélküliség alacsonyabb, de az átlagbérek is magasabbak – paradox módon tehát inkább a fejlettebb régiók központjai ösztönzik ingázásra a központok környéki falvak munkanélküli lakóit (Bartus 2010).

A második ok, hogy az elérhetőség javulása nem jelenti azt, hogy az ingázás tényleges költségei elenyészők lennének. Az ingázás tényleges költségei nem csak az utazás közvetlen pénzbeli költségeit ölelik fel, hanem az időköltséget is: az otthoni „informális” munkavégzésre fordítható időkeret és jövedelem csökkenését. E két költségfajta tényleges mértékét – a szükséges adatok hiányában – sajnos nem ismerjük.

A városoktól távoli magyarországi falvak helyzetét az amerikai metropoliszok belvárosi gettóinak szakirodalma segíthet megérteni: a magas munkanélküliség oka, hogy a potenciális ingázó tipikusan tartós munkanélküli. Az elérhetőség javulása tehát önmagában azért nem mérsékli a falusi munkanélküliséget, mivel a városi munkaadóknak nem áll érdekükben, hogy az utazási költség-térítés összegével magasabb munkabérért kevésbé termelékeny falusi munkavállalót alkalmazzanak. Az elérhetőség javítása akkor mérsékelné automatikusan a falusi munkanélküliséget, ha a tipikus falusi lakos a városinál jóval képzetesebb és termelékenyebb lenne.

## HIVATKOZÁSOK

ÁBRAHÁM ÁRPÁD–KERTESI GÁBOR (1996): **A munkanélküliség regionális egyenlőtlenségei Magyarországon 1990 és 1995 között. A foglalkoztatási diszkrimináció és az emberi tőke változó szerepe.** Közgazdasági Szemle, 43. évf. 7–8. sz. 653–681. o.

BARTUS TAMÁS (2010): **Elérési idő és a falu–város bérkülönbség.** Megjelent: *Fazekas Károly–Molnár György* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök*, 2010. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 145–148. o.

BARTUS TAMÁS (2011): *Commuting time, wages and reimbursement of travel costs. Evidence from Hungary.* *Review of Sociology*, Vol. 21. No. 4. 72–94. o.

FALUVÉGI ALBERT–FAZEKAS KÁROLY–NEMES-NAGY JÓZSEF–NÉMETH NÁNDOR (szerk.) (2005): *A hely és a fej. Munkapiac és regionalitás Magyarországon.* KTI Könyvek, 6. sz. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.

GOBILLON, L.–SELOD, H.–ZENOU, Y. (2007): **The mechanisms of spatial mismatch.** *Urban Studies*, Urban Studies, Vol. 44. No. 12. 2401–2427. o.

HEGEDÜS JÓZSEF (2003): **A lakáspiac és hatása a települések közötti lakásmobilitásra a kilencvenes években.** Megjelent: *Fazekas Károly* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök* 2003. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány Budapest, 79–87. o.

HORVÁTH HEDVIG–HUDOMIET PÉTER–KÉZDI GÁBOR (2006): **Bérek és béren kívüli juttatások** Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdí Gábor* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök*, 2006. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 36–47. o.

- 
- IHLANFELDT, K. R.–SJOQUIST, D. L. (1998): **The spatial mismatch hypothesis: A review of recent studies and their implications for welfare reform.** Housing Policy Debate, Vol. 9. No. 4. 849–892.
- KAIN, J. (1992): **The spatial mismatch hypothesis: Three decades later.** Housing Policy Debate, Vol. 3. No. 2. 371–392. o.
- KERTESI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS (1998): **Regionális munkanélküliség és bérek az átmenet éveiben: a bérszerkezet átalakulása Magyarországon, II. rész.** Közgazdasági Szemle, 45. évf. 7–8. sz. 621–652. o.
- KERTESI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS (2004): **A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei.** Közgazdasági Szemle, 51. évf. 4. sz. 293–324. o.
- KÖLLŐ JÁNOS (1997): **A napi ingázás feltételei és a helyi munkanélküliség Magyarországon. Számítások és számpéldák.** Esély, 2. sz.
- KÖLLŐ JÁNOS (2002): **Az ingázási költségek szerepe a regionális munkanélküliségi különbség fenntartásában. Becslési kísérlet.** Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2. sz. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapest.
- LŐCSEI HAJNALKA (2010): **A gazdasági világválság hatása a hazai munkanélküliség területi egyenlőtlenségeire.** Megjelent: *Fazekas Károly–Molnár György* (szerk.): Munkaerőpiaci tükrök 2010, Közelkép, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 126–141. o.

## 7. ADATTÁR\*



### 1. FOGLALKOZTATÁS

- 1.1. A népesség foglalkoztatási rátája korcsoport szerint
- 1.2. A 20-64 éves népesség foglalkoztatási rátája iskolázottság szerint
- 1.3. A foglalkoztatottak között részmunkaidőben dolgozók aránya nem és nyugdíj státusz szerint
- 1.4. A 15-64 éves népesség foglalkoztatási rátája megye szerint
- 1.5. A foglalkoztatottak ágazati megoszlása

### 2. MUNKANÉLKÜLISÉG

- 2.1. A 15-64 éves népesség munkanélküliségi rátája
- 2.2. Regisztrált munkanélküliek száma és aránya a 15-64 éves népességre vetítve
- 2.3. 15-24 évesek munkanélküliségi rátája (ILO/aktív)
- 2.4. 20-64 éves nem dolgozó népesség álláskeresési aktivitása
- 2.5. A munkaügyi kirendeltséget egy hónapon belül felkereső regisztrált munkanélküliek száma és aránya
- 2.6. Regisztrált munkanélküliek és a 15-64 éves nem dolgozó népesség létszáma
- 2.7. A tartós munkanélküliek (ILO) száma és aránya
- 2.8. Tartós munkanélküliek aránya a regisztrált munkanélküliek között kistérség szerint
- 2.9. Munkanélküliek (ILO) megoszlása nem és iskolázottság szerint
- 2.10. Munkanélküliségi ráta (ILO) nem és iskolai végzettség szerint

### 3. BÉREK

- 3.1. A feldolgozóipari fizikai munkás havi átlagbére
- 3.2. Becsült bérelőnyök iskola, nem és kor szerint

### 4. NÉPESSÉG

- 4.1. A 15-64 éves népesség létszáma
- 4.2. A 20-64 éves népesség iskolázottság szerint
- 4.3. A 60 évesen várható élettartam nemek szerint
- 4.4. Magyarországon tartózkodó bevándorlók állampolgárság szerint
- 4.5. Európa egyes országaiban élő magyar állampolgárok száma
- 4.6. Demográfiai és gazdasági függőségi ráta

## 5. GAZDASÁGI KÖRNYEZET

- 5.1. A bruttó hazai termék (GDP) és az infláció (CPI ) alakulása
- 5.2. Önfoglalkoztatók száma és aránya
- 5.3. Üzleti környezet
- 5.4. Területfejlesztési programok költségvetési támogatása
- 5.5. A területfejlesztési célelőirányzat (tfc) támogatása
- 5.6. Minimálbér, bérminimum és nyugdíjminimum havi összege
- 5.7. Munkát terhelő adók a költségvetési bevétel és a keresetek arányában

## 6. JÓLÉTI ELLÁTÁSOK

- 6.1. Munkanélküli ellátásban és aktív eszközben részesülők létszáma
- 6.2. Szülői szabadság és bölcsődei férőhelyek
- 6.3. Nyugdíjasok létszáma és a nyugdíjba menők átlagos életkora

## 7. FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA

- 7.1. A foglalkoztatáspolitikai eszköztár főbb kiadásai
- 7.2. A munkaügyi szervezetben dolgozók létszáma és munkaterhelése
- 7.3. Az aktív eszközökből kilépők elhelyezkedési arányai
- 7.4. Vezető politikusok a munkaügyi és a kapcsolódó tárcáknál

---

\* Az adattárat Scharle Ágota szerkesztette. A táblázatokat Bálint Mónika, Sinka-Grósz Zsuzsanna és Szabó Zsuzsanna, az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet Adatbankjának munkatársai készítették. Kivételesen a 4.4. (Hárs Ágnes), az 5.3. (Bartha Attila és Kocsis Gábor), az 5.4-6., 6.1-2., és 7.1. (Scharle Ágota), a 7.2. (Bódis Lajos) illetve a 7.4 (Balogh Vera) táblázat.

## 1.1. A népesség foglalkoztatási rátája korcsoport szerint, százalék

	15-64 éves			20-64 éves			15-24 éves			55-64 éves		
	férfi	nő	összesen	férfi	nő	összesen	férfi	nő	összesen	férfi	nő	összesen
1990	78,5	63,5	71,0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1991	72,2	59,1	65,5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1992	64,0	52,3	58,0	70,7	56,9	63,6	37,1	33,7	35,4	33,3	14,3	22,9
1993	60,3	49,4	54,7	66,8	53,6	60,0	36,2	32,7	34,4	26,5	9,5	17,1
1994	59,8	48,0	53,7	66,5	52,2	59,1	35,5	31,9	33,7	24,1	8,0	15,2
1995	59,8	46,0	52,7	66,8	50,3	58,3	34,4	29,0	31,7	24,4	7,5	15,0
1996	59,8	45,5	52,4	66,6	49,9	58,0	35,5	27,1	31,3	23,6	8,4	15,1
1997	60,0	45,2	52,4	66,3	49,4	57,6	37,1	28,2	32,7	23,5	8,4	15,1
1998	60,3	47,3	53,6	66,3	51,3	58,6	37,5	30,6	34,1	25,9	9,6	16,7
1999	62,2	48,9	55,4	68,2	53,1	60,4	37,8	30,4	34,1	29,6	11,3	19,3
2000	62,7	49,6	56,0	68,8	53,9	61,1	36,0	28,8	32,5	32,8	13,1	21,9
2001	63,0	49,8	56,2	68,9	54,1	61,3	34,4	26,9	30,7	34,1	14,9	23,5
2002	62,9	49,8	56,2	69,0	54,3	61,4	31,2	25,8	28,5	35,4	17,6	25,6
2003	63,4	50,9	57,0	69,6	55,5	62,4	29,7	23,7	26,7	37,9	21,8	29,0
2004	63,1	50,7	56,8	69,2	55,3	62,1	26,3	20,8	23,6	38,4	25,0	31,1
2005	63,1	51,0	56,9	69,2	55,6	62,2	24,4	19,2	21,8	40,5	26,8	33,0
2006	63,8	51,1	57,3	69,9	55,7	62,6	24,5	18,8	21,7	41,4	27,1	33,6
2007	64,0	50,9	57,3	70,2	55,5	62,6	24,2	17,8	21,0	41,7	26,2	33,1
2008	63,0	50,6	56,7	69,0	55,1	61,9	23,2	16,8	20,0	38,5	25,7	31,4
2009	61,1	49,9	55,4	67,0	54,4	60,5	19,9	16,3	18,1	39,9	27,0	32,8
2010	60,4	50,6	55,4	66,0	55,0	60,4	20,0	16,6	18,3	39,6	30,1	34,4

Forrás: 1990-1991: Munkaerőpiaci tükör  
2001 statisztikai adatok (3.2. és 3.3. táblázat) alapján  
1992-2010: KSH MEF

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto1\\_01](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto1_01)

1.2. A 20-64 éves népesség foglalkoztatási rátája iskolázottság szerint,  
százalék

	Képzetlen (nincs érettségije)			Képzett (van érettségije)		
	férfi	nő	összesen	férfi	nő	összesen
1990	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1991	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1992	65,7	46,7	56,3	80,1	71,5	75,3
1993	60,7	42,7	51,8	78,2	69,5	73,4
1994	61,1	41,1	51,2	76,6	68,1	71,9
1995	61,1	39,4	50,4	77,3	65,5	70,7
1996	61,0	38,9	50,3	76,7	64,4	69,8
1997	60,6	38,9	50,0	77,1	63,9	69,7
1998	61,3	40,2	51,2	75,0	64,9	69,3
1999	63,4	41,5	53,1	76,1	65,8	70,2
2000	64,3	42,1	53,9	75,8	66,1	70,3
2001	64,9	42,8	54,6	75,4	65,7	69,8
2002	65,3	43,2	55,0	74,9	65,4	69,4
2003	65,3	43,8	55,3	75,7	66,4	70,4
2004	64,5	43,4	54,8	75,6	65,6	69,9
2005	64,9	43,3	55,1	75,1	65,9	69,8
2006	65,8	44,1	55,9	75,2	65,0	69,3
2007	66,2	44,1	56,2	75,3	64,3	69,0
2008	64,6	43,1	54,9	74,4	64,1	68,5
2009	62,0	42,2	53,1	72,6	63,0	67,2
2010	60,8	43,9	53,3	72,0	62,6	66,6

Forrás: 1992-2010: KSH MEF

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto1\\_02](http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto1_02)



1.3. A foglalkoztatottak között részmunkaidőben dolgozók aránya  
nem és nyugdíj státus szerint, százalék

	Férfi	Nő	Nyugdíjas	Nem nyugdíjas	Összesen
1990					n.a.
1991					n.a.
1992	6,7	11,6	49,6	6,6	8,9
1993	5,7	10,0	52,0	5,8	7,7
1994	5,6	9,8	51,7	5,8	7,6
1995	5,4	10,4	53,3	6,1	7,6
1996	5,6	10,7	53,1	6,4	7,9
1997	5,8	11,4	57,4	6,7	8,3
1998	5,8	11,0	53,8	6,6	8,2
1999	5,6	11,1	45,8	6,5	8,1
2000	5,1	10,5	47,0	6,1	7,6
2001	5,2	9,8	50,8	5,9	7,3
2002	5,0	9,7	53,9	5,6	7,1
2003	6,0	10,9	55,2	6,4	8,2
2004	5,9	11,0	55,4	6,2	8,3
2005	5,8	11,0	54,1	6,2	8,2
2006	5,6	9,9	52,4	5,6	7,5
2007	5,4	9,9	52,5	5,5	7,5
2008	5,9	9,9	53,7	5,6	7,7
2009	7,0	11,4	58,2	6,9	9,0
2010	6,7	11,9	61,6	7,1	9,1

Forrás: 1993-2010: KSH MEF

Megjegyzés: Azokat tekintettük részmunkaidősnek, akinek a szokásos heti munkaideje 40 óra alatt van. Akiknek ez változó, azoknál a tényleges munkaidőt vettük figyelembe.

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto1\\_03](http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto1_03)

## 1.4. A 15-64 éves népesség foglalkoztatási rátája megye szerint, százalék

	Szabolcs-Szatmár-Bereg	Heves	Borsod-Abaúj-Zemplén	Nógrád	Hajdú-Bihar	Jász-Nagykun-Szolnok	Békés	Komárom-Esztergom	Bács-Kiskun	Tolna	Somogy	Baranya	Veszprém	Fejér	Pest	Zala	Csongrád	Győr-Moson-Sopron	Vas	Budapest
1990	n.a.																			
1991	n.a.																			
1992	50,1	51,4	52,4	52,6	52,9	55,1	55,2	55,4	56,4	56,5	57,4	57,5	58,5	58,6	59,4	60,4	62,2	62,2	63,5	63,7
1993	45,0	49,4	49,1	51,0	49,6	51,9	51,6	53,9	52,3	54,5	52,3	53,2	57,9	54,5	56,3	59,8	57,4	59,7	63,0	59,7
1994	43,7	49,1	47,3	48,0	48,6	52,1	51,1	53,9	53,1	52,5	52,5	52,3	56,8	53,8	55,6	57,8	55,0	59,5	63,6	58,3
1995	43,8	49,1	45,4	45,4	48,5	47,9	51,0	50,4	52,7	51,7	48,5	47,5	55,9	53,2	54,0	57,6	55,3	58,3	61,4	58,8
1996	42,7	46,3	45,9	45,0	47,4	47,5	49,5	50,1	53,2	51,4	50,7	49,7	54,0	54,2	54,7	57,7	55,8	58,6	63,5	58,1
1997	41,5	47,5	44,6	46,1	46,7	48,9	49,6	51,0	54,8	51,1	50,9	48,6	54,6	55,0	55,0	57,6	56,6	58,7	64,1	57,5
1998	43,6	49,3	44,3	49,9	48,4	48,6	48,8	53,7	55,5	53,4	50,6	51,3	56,8	56,3	55,4	60,0	57,8	61,0	64,1	58,5
1999	44,0	51,5	46,1	50,9	52,0	51,2	50,8	56,1	56,2	55,0	51,4	52,4	59,6	58,5	57,7	62,7	58,1	63,0	63,8	60,2
2000	44,1	54,2	46,7	52,6	51,2	52,7	51,1	58,1	56,6	54,8	53,1	52,6	60,2	58,3	58,8	63,0	58,5	62,3	65,2	60,9
2001	45,4	53,9	47,2	52,1	52,1	51,9	51,3	57,6	56,3	53,8	51,3	52,3	60,3	59,5	59,4	64,1	59,3	61,8	63,9	61,3
2002	45,4	53,5	48,0	53,2	51,6	51,6	50,5	59,7	56,0	52,5	51,1	51,5	60,2	60,0	59,6	63,3	55,5	63,3	64,8	61,8
2003	47,9	54,2	48,6	55,2	53,0	54,9	50,1	62,4	55,7	55,1	55,6	50,7	61,7	62,7	59,3	60,3	53,0	61,2	64,7	63,3
2004	46,6	53,6	49,1	50,8	52,9	52,4	49,9	61,6	56,0	57,4	52,8	48,8	60,1	59,5	59,5	63,0	53,9	59,2	63,3	65,1
2005	47,2	52,7	47,8	50,6	51,7	52,3	50,1	60,8	55,1	55,5	51,7	53,4	60,6	59,4	60,2	63,7	55,5	61,0	62,0	65,3
2006	47,6	52,1	49,0	52,4	52,9	53,8	50,7	61,4	54,2	55,4	51,0	54,6	60,9	61,9	60,7	64,4	57,6	61,9	62,4	64,1
2007	46,8	53,2	49,1	53,2	51,3	55,0	53,1	62,5	54,6	53,2	49,8	51,2	62,1	61,2	61,3	64,0	57,8	63,7	62,4	63,7
2008	45,2	53,3	47,6	50,3	50,8	55,5	51,2	62,7	55,2	53,1	50,8	49,9	58,9	59,7	60,3	61,9	56,4	63,0	61,0	64,5
2009	44,8	51,6	47,3	48,6	48,4	52,5	49,9	59,2	53,2	53,1	50,4	53,0	56,7	57,6	59,1	59,0	56,0	61,4	57,4	63,3
2010	46,4	51,8	47,4	48,4	49,7	53,1	52,1	59,9	54,2	53,9	51,5	54,0	56,1	56,4	58,7	56,0	56,6	61,4	58,1	61,5

Forrás: 1992-2010: KSH MEF

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto1\\_04](http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto1_04)

## 1.5. A foglalkoztatottak ágazati megoszlása, százalék

	Mezőgazdaság	Ipar	Szolgáltatások	Közigazgatás	Összesen
1990	17,6	38,4	25,7	18,2	100,0
1991	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	
1992	11,5	35,7	33,3	19,6	100,0
1993	9,3	34,4	34,3	22,0	100,0
1994	8,9	33,6	34,7	22,8	100,0
1995	8,2	33,1	35,8	22,9	100,0
1996	8,4	33,1	36,1	22,5	100,0
1997	8,0	33,5	36,7	21,8	100,0
1998	7,4	34,3	35,8	22,4	100,0
1999	7,2	34,2	36,6	22,0	100,0
2000	6,6	33,8	37,5	22,1	100,0
2001	6,3	34,3	37,9	21,5	100,0
2002	6,2	34,1	37,9	21,7	100,0
2003	5,5	33,3	38,4	22,7	100,0
2004	5,3	32,9	38,8	23,1	100,0
2005	5,0	32,4	39,9	22,7	100,0
2006	4,9	32,3	40,1	22,7	100,0
2007	4,7	32,7	40,7	22,0	100,0
2008	4,4	32,4	41,4	21,8	100,0
2009	4,7	31,2	41,3	22,8	100,0
2010	4,6	30,7	41,1	23,6	100,0

Forrás: 1990: Munkaerőpiaci Tükör 2000 Statisztikai adatok (4.12. táblázat) 1992-2010: KSH MEF

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto1\\_05](http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto1_05)

## 2.1. A 15-64 éves népesség munkanélküliségi rátája

	Az aktív népesség arányában, %			Az aktív korú népesség arányában, %		
	férfi	nő	összesen	férfi	nő	összesen
1990	1,4	1,1	1,4	1,1	0,7	0,9
1991	6,0	5,1	5,6	4,4	2,9	3,7
1992	11,1	8,8	10,0	8,0	5,0	6,5
1993	13,6	10,3	12,1	9,5	5,6	7,5
1994	12,1	9,3	10,8	8,2	4,9	6,5
1995	11,7	8,7	10,3	7,9	4,4	6,1
1996	10,9	8,8	10,0	7,3	4,4	5,8
1997	9,7	7,7	8,8	6,4	3,8	5,1
1998	8,5	6,9	7,8	5,6	3,5	4,5
1999	7,6	6,3	7,0	5,1	3,3	4,2
2000	7,0	5,7	6,4	4,7	3,0	3,8
2001	6,3	5,0	5,7	4,3	2,6	3,4
2002	6,2	5,4	5,8	4,1	2,9	3,5
2003	6,1	5,6	5,9	4,2	3,0	3,6
2004	6,1	6,1	6,1	4,1	3,3	3,7
2005	7,0	7,5	7,2	4,8	4,1	4,4
2006	7,2	7,9	7,5	4,9	4,4	4,6
2007	7,2	7,7	7,4	4,9	4,2	4,6
2008	7,7	8,1	7,9	5,2	4,5	4,8
2009	10,3	9,8	10,1	7,0	5,4	6,2
2010	11,6	10,8	11,2	8,0	6,1	7,0

Forrás: 1990-1991: Munkaerőpiaci tükör 2001 statisztikai adatok  
(3.2 és 3.3 táblázat) regisztrált munkanélküli adatai alapján  
1992-2010: KSH MEF

Megjegyzés: Aktív népesség = dolgozik vagy munkát keres. A munkanélküliség ILO/OECD meghatározása szerint (azok, akik keresnek munkát és munkába tudnának állni).

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto2\\_01](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto2_01)

2.2. Regisztrált munkanélküliek száma és aránya  
a 15-64 éves népességre vetítve

Év	Regisztrált munkanélküli, ezer fő			Munkanélküli/15-64 éves, %		
	férfi	nő	összesen	férfi	nő	összesen
1990	na.	na.	47,7	na.	na.	0,7
1991	135,2	92,1	227,3	4,0	2,6	3,3
1992	328,0	228,9	556,9	9,9	6,5	8,1
1993	395,3	276,4	671,7	11,9	7,9	9,8
1994	333,0	235,3	568,3	10,1	6,7	8,4
1995	293,8	213,8	507,6	8,9	6,1	7,5
1996	284,1	216,5	500,6	8,7	6,3	7,5
1997	267,1	203,0	470,1	8,3	5,9	7,1
1998	233,4	189,7	423,1	7,0	5,4	6,2
1999	221,4	188,1	409,5	6,7	5,4	6,0
2000	209,7	180,8	390,5	6,3	5,2	5,7
2001	196,4	167,7	364,1	5,9	4,8	5,3
2002	184,6	160,1	344,7	5,5	4,6	5,0
2003	188,0	169,2	357,2	5,7	4,8	5,2
2004	193,3	182,6	375,9	5,8	5,2	5,5
2005	210,4	199,5	409,9	6,3	5,7	6,0
2006	200,9	192,5	393,4	6,1	5,5	5,8
2007	219,9	207,0	426,9	6,6	6,0	6,3
2008	228,3	214,0	442,3	6,9	6,2	6,5
2009	297,9	263,9	561,8	9,0	7,7	8,3
2010	305,0	277,7	582,7	9,2	8,1	8,6

Forrás: regisztrált munkanélküliek: FH, Munkaerőpiaci Tükör 2011 5.11.-es táblázat  
1990-1991: 15-64 éves népesség KSH Tájékoztatási adatbázis  
1992-2010: 15-64 éves népesség MEF

Megjegyzés: éves átlag; a regisztrált munkanélküliek között elvben lehetnek  
64 év feletti is, számuk azonban nulla vagy elenyésző

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto2\\_02](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto2_02)

## 2.3. 15-24 évesek munkanélküliségi rátája (ILO/aktív), százalék

	Férfi	Nő	Összesen
1990	n.a.	n.a.	n.a.
1991	n.a.	n.a.	n.a.
1992	21,98	15,02	18,79
1993	25,94	17,85	22,30
1994	23,78	16,04	20,29
1995	23,28	15,04	19,69
1996	20,38	15,93	18,50
1997	18,23	13,58	16,30
1998	15,80	11,66	14,01
1999	13,95	11,48	12,88
2000	13,74	11,30	12,68
2001	12,16	10,02	11,25
2002	13,26	11,79	12,61
2003	13,72	12,88	13,35
2004	16,19	14,52	15,47
2005	19,64	19,13	19,42
2006	18,54	19,75	19,06
2007	17,64	18,54	18,03
2008	19,12	20,88	19,85
2009	28,14	24,20	26,44
2010	27,93	24,84	26,58

Forrás: 1992-2010: MEF

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto2\\_03](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto2_03)

## 2.4. 20-64 éves nem dolgozó népesség álláskeresői aktivitása

	Állást keres, %			Szeretne munkát de nem keres állást, %		
	férfi	nő	összesen	férfi	nő	összesen
1990	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1991	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1992	27,9	11,7	18,0	14,3	14,6	14,5
1993	28,5	11,8	18,5	13,5	12,7	13,0
1994	24,8	10,0	15,9	13,6	12,4	12,9
1995	24,0	9,1	14,8	14,2	12,9	13,4
1996	22,8	9,0	14,3	14,2	12,5	13,2
1997	20,9	8,3	13,1	13,4	10,0	11,3
1998	18,9	8,4	12,5	13,9	10,8	12,0
1999	17,0	7,6	11,2	17,4	13,7	15,1
2000	16,1	7,0	10,5	17,5	14,3	15,6
2001	14,8	6,1	9,5	17,5	13,1	14,8
2002	14,3	6,8	9,7	17,7	13,8	15,3
2003	14,7	7,5	10,3	17,2	12,5	14,4
2004	14,0	8,3	10,5	17,0	13,1	14,6
2005	16,4	10,2	12,6	16,2	12,6	14,0
2006	17,0	10,7	13,2	14,7	12,1	13,1
2007	17,5	10,5	13,2	14,2	11,3	12,4
2008	17,8	10,8	13,5	14,0	11,5	12,5
2009	22,7	12,8	16,9	13,8	11,7	12,6
2010	25,1	14,7	19,0	13,5	12,4	12,9

Forrás: 1992-2010: KSH MEF

Megjegyzés: Az állást keresők köre tágabb a munkanélkülieknél - azokat is tartalmazza, akik keresnek, de nem tudnának azonnal munkába állni. A szakirodalom reményvesztett munkanélkülinek nevezi azokat, akik szeretnének dolgozni de nem keresnek munkát.

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto2\\_04](http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto2_04)

2.5. A munkaügyi kirendeltséget egy hónapon belül felkereső regisztrált munkanélküliek száma és aránya

	Férfiak			Nők		
	járt a kirendeltségen	regisztrált (MEF)	arány	járt a kirendeltségen	regisztrált (MEF)	arány
	ezer fő		%	ezer fő		%
1999	106,1	195,6	54,3	83,2	157,2	53,0
2000	69,1	170,1	40,6	53,8	129,4	41,5
2001	62,0	173,4	35,7	46,8	139,3	33,6
2002	59,6	161,2	37,0	52,7	142,0	37,1
2003	61,7	173,6	35,6	55,2	164,4	33,6
2004	57,6	142,8	40,3	55,1	133,1	41,3
2005	63,1	159,9	39,5	62,7	153,8	40,8

Forrás: KSH MEF

Megjegyzés: A „Járt-e munkaügyi kirendeltségen az elmúlt hónapban?” kérdésre pozitív választ adók. A MEF-ben csak 1999 és 2005 között szerepelt ez a kérdés.

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto2\\_05](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto2_05)



2.6. Regisztrált munkanélküliek és a 15-64 éves  
nem dolgozó népesség létszáma

	Férfiak			Nők		
	regisztrált	nem dolgozik	arány	regisztrált	nem dolgozik	arány
	ezer fő		%	ezer fő		%
1992	328,0	1199,5	27,3	228,9	1677,0	13,6
1993	395,3	1316,2	30,0	276,4	1775,4	15,6
1994	333,0	1324,8	25,1	235,3	1821,0	12,9
1995	293,8	1319,6	22,3	213,8	1887,9	11,3
1996	284,1	1307,9	21,7	216,5	1882,1	11,5
1997	267,1	1294,6	20,6	203,0	1869,4	10,9
1998	233,4	1317,7	17,7	189,7	1849,5	10,3
1999	221,4	1252,6	17,7	188,1	1788,4	10,5
2000	209,7	1239,1	16,9	180,8	1761,3	10,3
2001	196,4	1233,8	15,9	167,7	1759,4	9,5
2002	184,6	1234,0	15,0	160,1	1757,2	9,1
2003	188,0	1213,7	15,5	169,2	1716,7	9,9
2004	193,3	1223,6	15,8	182,6	1719,8	10,6
2005	210,4	1223,8	17,2	199,5	1704,5	11,7
2006	200,9	1202,7	16,7	192,5	1699,4	11,3
2007	219,9	1190,4	18,5	207,0	1705,0	12,1
2008	228,3	1225,4	18,6	214,0	1712,5	12,5
2009	297,9	1286,0	23,2	263,9	1726,3	15,3
2010	305,0	1312,7	23,2	277,7	1699,1	16,3

Forrás: regisztrált munkanélküli: FH, nem dolgozik: KSH MEF

Megjegyzés: Nem dolgozik = munkanélküli vagy inaktív.

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto2\\_o6](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto2_o6)

## 2.7. A tartós munkanélküliek (ILO) száma és aránya

	Ezer fő			%		
	férfi	nő	összesen	férfi	nő	összesen
1990	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1991	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1992	48,9	31,4	80,2	18,2	17,5	17,9
1993	94,8	64,2	159,0	30,2	31,8	30,8
1994	114,1	63,0	177,1	41,9	36,0	39,6
1995	120,5	63,7	184,3	46,5	41,4	44,6
1996	125,4	65,4	190,8	52,3	42,9	48,6
1997	96,4	53,8	150,1	46,1	41,3	44,3
1998	97,7	65,8	163,5	52,0	52,7	52,3
1999	86,8	55,9	142,6	51,2	48,6	50,1
2000	82,3	50,4	132,7	52,1	48,1	50,5
2001	70,8	41,7	112,5	49,8	45,6	48,2
2002	67,2	43,7	110,9	48,8	43,6	46,6
2003	59,2	45,5	104,7	43,2	43,1	43,2
2004	64,1	49,4	113,5	47,1	42,7	45,1
2005	77,4	66,5	143,9	48,7	46,1	47,5
2006	76,3	66,6	142,8	46,5	43,9	45,2
2007	78,3	71,3	149,7	47,9	48,5	48,2
2008	85,4	72,7	158,1	49,2	47,1	48,2
2009	100,9	79,4	180,3	43,3	42,6	43,0
2010	129,9	103,3	233,3	49,4	49,3	49,4

Forrás: 1992-2010: KSH MEF

Megjegyzés: Az egy évnél hosszabb ideje munkát keresők száma és aránya az összes munkanélküli (ILO) között.

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto2\\_07](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto2_07)

2.8. Tartós munkanélküliek aránya a regisztrált munkanélküliek között  
kistérség szerint, százalék

	Balatonfüredi (Veszprém)	Csornai (Győr- Moson-Sopron)	Soproni (Győr- Moson-Sopron)	Budaörsi (Pest)	felső tízed	felső huszad	medián	alsó huszad	alsó tízed	Encsi (Borsod- Abauj-Zemplén)	Szerencsi (Borsod- Abauj-Zemplén)	Hajdúhadházi (Hajdú-Bihar)	Gönci (Borsod- Abauj-Zemplén)
2000	9,4	14,0	12,1	9,5	16	19	25	31	35	42,4	43,8	41,5	38,8
2001	10,3	13,4	9,7	9,3	14	16	23	30	34	41,6	37,1	44,3	40,0
2002	6,9	8,6	5,8	5,4	9	12	19	27	30	38,6	36,8	44,2	36,5
2003	8,2	8,9	5,7	5,5	10	12	19	28	33	40,0	42,8	47,5	43,8
2004	11,8	9,3	8,0	7,1	11	13	21	28	33	38,7	42,1	48,7	43,1
2005	10,4	11,7	8,1	8,2	11	14	22	30	34	39,0	42,3	44,2	38,5
2006	9,0	11,9	10,8	10,7	13	15	24	31	35	36,5	36,7	48,3	40,4
2007	11,1	9,1	9,3	10,9	12	16	27	34	39	42,5	38,5	45,9	44,8
2008	13,1	7,3	6,8	12,4	13	18	30	40	44	48,6	43,7	54,5	49,5
2009	10,1	4,9	6,1	10,3	10	14	25	34	38	47,2	31,7	46,3	48,9
2010	12,2	12,3	11,9	15,9	17	20	28	34	38	35,1	32,2	38,7	45,9
2011	13,5	13,9	14,8	19,4	19	22	25	29	31	24,9	27,7	35,1	42,5

Forrás: Saját számítás FH adatok alapján.

Megjegyzés: Az egy évnél hosszabb ideje nyilvántartott munkanélküliek aránya, éves zárónapi átlagok alapján.

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto2\\_o8](http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto2_o8)

2.9. Munkanélküliek (ILO) megoszlása nem és iskolázottság szerint, százalék

Év	Férfiak					Nők				
	legfeljebb 8 osztály	szakmunkás*	érettségi	felsőfok	összesen	legfeljebb 8 osztály	szakmunkás*	érettségi	felsőfok	összesen
1992	41,1	38,9	16,1	3,9	100,0	49,1	21,1	26,7	3,1	100,0
1993	39,0	40,8	17,3	2,8	100,0	45,8	22,6	27,4	4,2	100,0
1994	37,3	42,7	15,8	4,3	100,0	44,4	23,1	29,4	3,1	100,0
1995	37,7	44,0	14,7	3,6	100,0	41,0	24,3	29,7	5,0	100,0
1996	37,6	44,0	15,1	3,3	100,0	38,2	24,9	31,6	5,4	100,0
1997	38,9	43,7	15,4	2,0	100,0	44,2	23,2	28,4	4,2	100,0
1998	37,4	42,0	17,2	3,4	100,0	41,6	22,7	31,4	4,3	100,0
1999	34,5	45,3	17,4	2,8	100,0	36,2	26,2	33,8	3,8	100,0
2000	32,9	45,8	17,9	3,4	100,0	31,8	28,2	35,0	5,0	100,0
2001	36,5	43,2	17,5	2,8	100,0	33,7	28,0	32,2	6,1	100,0
2002	36,7	43,3	16,7	3,3	100,0	33,2	26,0	32,2	8,5	100,0
2003	34,0	44,7	17,2	4,1	100,0	32,7	28,3	32,0	7,0	100,0
2004	33,9	42,6	18,6	4,9	100,0	27,8	27,4	34,2	10,6	100,0
2005	32,1	43,1	19,0	5,8	100,0	28,2	27,1	35,2	9,5	100,0
2006	33,4	40,0	20,0	6,6	100,0	31,5	27,5	32,5	8,5	100,0
2007	34,9	38,8	20,3	6,0	100,0	31,2	26,6	31,7	10,5	100,0
2008	35,2	39,4	19,8	5,6	100,0	32,2	24,3	33,3	10,2	100,0
2009	31,0	40,1	21,9	7,0	100,0	32,1	26,1	30,3	11,4	100,0
2010	30,1	40,2	21,5	8,2	100,0	30,5	24,3	34,0	11,2	100,0

Forrás: KSH MEF. Munkaerőpiaci Tükör 2011, 5.3. és 5.5. táblázat

\* Szakmunkásképző vagy szakiskola (érettségi nélkül)

Megjegyzés: 2000-ig az 1990. évi népszámlálás adatain alapuló súlyokkal számolva. 1999-től az iskolai végzettség szerinti csoportosítás kis mértékben módosult.

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto2\\_09](http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto2_09)

## 2.10. Munkanélküliségi ráta (ILO) nem és iskolai végzettség szerint, százalék

Év	Férfiak					Nők				
	legfeljebb 8 osztály	szakmunkás*	érettségi	felsőfok	összesen	legfeljebb 8 osztály	szakmunkás*	érettségi	felsőfok	összesen
1992	16,4	12,0	7,6	3,2	11,1	12,5	10,6	6,6	2,0	8,9
1993	20,3	15,0	9,7	2,9	13,5	14,6	12,8	8,1	3,2	10,4
1994	18,4	13,3	7,9	4,0	12,1	13,9	11,0	7,6	2,0	9,4
1995	18,8	13,1	7,0	3,1	11,6	12,7	10,4	7,1	2,8	8,7
1996	18,3	12,1	6,8	2,8	10,9	12,6	10,9	7,5	2,9	8,8
1997	16,9	10,6	5,9	1,6	9,6	12,6	8,7	6,0	2,2	7,8
1998	14,6	9,1	5,9	2,2	8,5	11,6	7,8	5,8	1,8	7,0
1999	14,3	8,2	5,0	1,5	7,5	10,5	8,0	5,2	1,3	6,3
2000	13,4	7,7	4,8	1,6	7,0	9,1	7,4	4,9	1,5	5,6
2001	13,6	6,4	4,3	1,2	6,3	8,4	6,4	4,0	1,6	5,0
2002	14,1	6,2	4,0	1,4	6,1	9,3	6,5	4,4	2,4	5,4
2003	13,6	6,6	3,9	1,6	6,1	10,5	7,2	4,4	1,9	5,6
2004	14,3	6,4	4,1	1,7	6,1	10,3	8,0	5,3	2,9	6,1
2005	15,6	7,4	4,9	2,3	7,0	13,0	9,8	6,7	3,1	7,5
2006	17,3	7,0	5,2	2,7	7,2	15,8	10,1	6,4	2,8	7,8
2007	18,4	6,8	5,1	2,4	7,1	16,0	9,4	6,2	3,3	7,6
2008	19,8	7,6	5,3	2,3	7,6	17,5	9,5	6,9	3,2	8,1
2009	24,4	10,6	7,7	3,8	10,3	21,6	12,4	7,7	4,1	9,7
2010	26,9	12,1	8,4	4,9	11,6	22,8	12,6	9,5	4,5	10,7

Forrás: KSH MEF. Munkaerőpiaci Tükör 2011, 5.2. és 5.4. táblázat

\* Szakmunkásképző vagy szakiskola (érettségi nélkül)

Megjegyzés: 2000-ig az 1990. évi népszámlálás adatain alapuló súlyokkal számolva.  
1999-től az iskolai végzettség szerinti csoportosítás kis mértékben módosult.

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto2\\_10](http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto2_10)

## 3.1. A feldolgozóipari fizikai munkás havi átlagbére\*, ezer forint

	Férfi	Nő	Összesen
1986	7,2	5,3	6,3
1989	11,4	8,2	10,0
1992	21,6	15,5	19,3
1993	22,6	22,7	22,7
1994	31,3	22,2	27,8
1995	37,0	26,5	32,9
1996	45,9	32,3	40,5
1997	55,3	37,9	48,4
1998	64,1	45,0	56,6
1999	73,8	51,6	65,1
2000	81,3	59,5	72,8
2001	92,6	67,6	82,8
2002	101,6	75,5	91,7
2003	107,9	80,2	97,1
2004	117,1	84,8	104,5
2005	130,3	93,0	115,9
2006	133,1	97,1	119,5
2007	148,5	107,0	133,0
2008	155,4	112,9	139,4
2009	158,8	115,3	143,1
2010	165,1	120,5	148,5

Forrás: saját számítás FH Bértarifa-felvétel alapján.

\* A feldolgozóipari fizikai munkás az OECD average production worker (APW) kategóriájának felel meg.

Megjegyzés: Bruttó havi átlagkeresettel számolva.  
Az adatok minden évben május hónapra vonatkoznak.

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto3\\_01](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto3_01)

## 3.2. Becsült bérelőnyök iskola, nem és kor szerint

	Férfi	8 osztály alatt	8 osztály	szak- munkás	felsőfok	15-24 éves	55-64 éves	Közszféra
1986	0,2920	-0,2840	-0,2090	-0,0893	0,3180	0,0182	0,0414	-0,0473
1989	0,2900	-0,3000	-0,2940	-0,1600	0,4170	0,0702	0,0878	-0,0436
1992	0,1990	-0,5240	-0,4080	-0,2550	0,3990	0,0615	0,0889	-0,1130
1993	n.a.							
1994	0,1840	-0,4830	-0,4300	-0,2660	0,5080	0,0269	0,0966	-0,0722
1995	0,1730	-0,4640	-0,4370	-0,3010	0,4120	0,0103	0,1250	-0,1380
1996	0,1760	-0,5550	-0,4480	-0,3000	0,4660	0,0197	0,0948	-0,2510
1997	0,1750	-0,6300	-0,4580	-0,3170	0,4890	-0,0012	0,0852	-0,2040
1998	0,1720	-0,5970	-0,4640	-0,3120	0,4830	-0,0144	0,0668	-0,1780
1999	0,1780	-0,6020	-0,4630	-0,3210	0,5250	-0,0153	0,0378	-0,2010
2000	0,1570	-0,5740	-0,4080	-0,2780	0,5490	-0,0377	0,0430	-0,1250
2001	0,1580	-0,4870	-0,3590	-0,2530	0,5220	-0,0472	0,0636	-0,1160
2002	0,1380	-0,4610	-0,3590	-0,2730	0,5360	-0,0233	0,0607	-0,0605
2003	0,1460	-0,4100	-0,3520	-0,2550	0,6120	-0,0430	0,0482	0,1090
2004	0,1470	-0,3890	-0,3630	-0,2650	0,5810	-0,0274	0,0550	0,1560
2005	0,1480	-0,4780	-0,3670	-0,2750	0,5860	-0,0167	0,0699	0,1080
2006	0,1500	-0,3970	-0,3740	-0,2830	0,5730	-0,0112	0,0866	0,0870
2007	0,1790	-0,4260	-0,4090	-0,2920	0,5580	-0,0057	0,0783	-0,0009
2008	0,1700	-0,3940	-0,3980	-0,2780	0,5540	0,0039	0,0760	0,0178
2009	0,1430	-0,5460	-0,4400	-0,2990	0,6170	-0,0169	0,0897	-0,1360
2010	0,1460	-0,3590	-0,3660	-0,2420	0,5720	-0,0218	0,0708	-0,0646

Forrás: Sinka-Grósz Zsuzsanna (MTA KTI) számítása az FH Bértarifa felvétel alapján

Megjegyzés: A táblázat számai a log keresetet magyarázó regresszióban becsült együtthatók, amelyek logaritmuspontban (nagyjából százalékos mértékben) mutatják az egyes csoportok kereseti előnyét vagy hátrányát a referencia csoporthoz képest.

A becslésekben a hat régió és a becsült gyakorlati idő is szerepelt magyarázó változóként, ezek együtthatóit hely hiányában nem közöljük.

Referenciakategória: nő, érettségizett, Közép-Dunántúlon, nem közszférában dolgozó alkalmazott, 25-54 éves

Az 1993-as adatfelvételen a költségvetésben dolgozók iskolai végzettsége nincs megadva, ezért nem készíthető el a becslés.

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto3\\_02](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto3_02)

## 4.1. A 15-64 éves népesség létszáma, ezer fő

Év	Férfi	Nő	Összesen
1990	3367,0	3503,3	6870,4
1991	3383,1	3515,4	6898,5
1992	3328,1	3515,3	6843,5
1993	3312,4	3509,5	6821,9
1994	3299,0	3500,5	6799,5
1995	3283,6	3493,5	6777,1
1996	3253,2	3454,6	6707,8
1997	3235,9	3413,2	6649,1
1998	3321,7	3511,0	6832,7
1999	3316,0	3501,3	6817,3
2000	3325,1	3497,4	6822,5
2001	3330,6	3502,5	6833,2
2002	3329,3	3502,9	6832,1
2003	3320,8	3496,6	6817,4
2004	3320,4	3488,2	6808,6
2005	3319,7	3478,1	6797,8
2006	3319,8	3479,3	6799,1
2007	3311,0	3472,6	6783,6
2008	3314,0	3465,0	6779,0
2009	3307,9	3447,7	6755,7
2010	3314,0	3440,3	6754,2

Forrás: 1990-1991: 15-64 éves népesség KSH Tájékoztatási adatbázis  
1992-2010: 15-64 éves népesség KSH MEF

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto4\\_01](http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto4_01)



## 4.2. A 20-64 éves népesség iskolázottság szerint, ezer fő

	Férfiak					Nők				
	nincs érettségi	érettsé- gizett	diplomás	összesen	nincs érettsé- gije, %	nincs érettségi	érettsé- gizett	diplomás	összesen	nincs érettsé- gije, %
1992	1898,8	666,2	360,2	2925,2	64,9	1834,4	952,5	332,9	3119,7	58,8
1993	1893,5	670,0	336,3	2899,8	65,3	1846,2	922,3	332,6	3101,1	59,5
1994	1874,6	678,9	327,1	2880,6	65,1	1809,8	941,8	323,4	3075,0	58,9
1995	1850,0	671,6	338,4	2860,1	64,7	1786,8	945,0	341,2	3073,0	58,1
1996	1837,3	668,7	336,8	2842,8	64,6	1736,5	957,3	358,8	3052,6	56,9
1997	1854,3	692,9	301,3	2848,6	65,1	1752,7	960,2	323,8	3036,6	57,7
1998	1884,0	729,3	348,9	2962,3	63,6	1737,8	1036,4	390,2	3164,3	54,9
1999	1852,2	769,7	350,5	2972,3	62,3	1645,7	1116,2	406,1	3168,0	51,9
2000	1837,2	784,2	371,0	2992,4	61,4	1614,4	1134,0	425,1	3173,4	50,9
2001	1855,0	780,9	369,4	3005,2	61,7	1610,9	1143,2	430,4	3184,4	50,6
2002	1835,7	792,5	382,0	3010,2	61,0	1593,5	1154,2	441,9	3189,6	50,0
2003	1769,1	826,4	410,6	3006,2	58,8	1527,3	1179,2	480,5	3187,1	47,9
2004	1724,0	843,5	440,2	3007,7	57,3	1473,4	1179,7	529,0	3182,1	46,3
2005	1728,1	841,1	440,1	3009,3	57,4	1444,9	1182,3	548,2	3175,5	45,5
2006	1699,4	860,2	452,2	3011,9	56,4	1403,3	1206,0	570,3	3179,6	44,1
2007	1674,5	873,4	456,6	3004,5	55,7	1384,5	1202,9	586,9	3174,3	43,6
2008	1646,8	881,2	482,3	3010,3	54,7	1358,5	1183,4	627,8	3169,7	42,9
2009	1611,5	910,6	486,1	3008,2	53,6	1313,8	1187,7	656,9	3158,4	41,6
2010	1606,4	920,7	493,8	3020,8	53,2	1278,7	1207,7	670,0	3156,3	40,5

Forrás: KSH MEF

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto4\\_02](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto4_02)

## 4.3. A 60 évesen várható élettartam nemek szerint, év

	Férfi	Nő	Összesen
1990	14,7	19,0	17,0
1991	14,7	19,2	17,1
1992	14,5	19,1	17,0
1993	14,5	19,2	17,0
1994	14,7	19,3	17,2
1995	14,8	19,5	17,3
1996	14,9	19,4	17,4
1997	15,0	19,7	17,6
1998	15,0	19,8	17,6
1999	14,9	19,6	17,5
2000	15,3	20,0	17,9
2001	16,0	20,7	18,6
2002	16,0	20,7	18,6
2003	15,8	20,6	18,5
2004	16,1	20,9	18,7
2005	16,0	20,9	18,7
2006	16,3	21,1	19,0
2007	16,3	21,2	19,0
2008	16,6	21,4	19,3
2009	16,6	21,5	19,3
2010	16,8	21,6	19,4

Forrás: 1990-1999: Demográfiai évkönyv 2000, KSH és 2000-2010: Demográfiai évkönyv 2010, KSH

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto4\\_03](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto4_03)

## 4.4. Magyarországon tartózkodó bevándorlók állampolgárság szerint, ezer fő

	EU15	Románia	Ukrajna	Szerbia	Szlovákia	Más európai ország	Kína	Más ország	Összesen
1990-1994	n.a.								
1995	11,8	68,4	3,5	15,3	0,2	23,7	3,5	11,7	138,1
1996	13,0	65,7	4,4	16,2	0,5	22,6	4,3	13,3	140,0
1997	14,7	61,6	5,6	15,4	0,6	22,6	6,6	15,3	142,5
1998	16,4	62,1	7,2	14,3	1,0	23,0	7,8	16,5	148,3
1999	17,3	57,4	9,9	15,2	1,6	22,7	8,3	17,9	150,2
2000	17,9	57,3	11,0	15,6	1,7	22,2	8,9	18,5	153,1
2001	11,7	41,6	8,9	12,7	1,6	16,7	5,8	11,0	110,0
2002	12,2	45,0	9,8	12,0	2,2	16,5	6,8	11,9	116,4
2003	11,6	47,3	9,9	11,7	1,5	16,2	6,4	11,2	115,9
2004	12,1	55,7	13,1	12,4	2,5	15,2	6,8	12,4	130,1
2005	9,7	67,5	13,9	13,6	1,2	16,2	6,9	13,0	142,2
2006	18,4	66,2	15,3	12,1	3,6	15,0	8,6	15,3	154,4
2007	25,4	67,0	15,9	12,6	4,3	15,7	9,0	16,2	166,0
2008	25,5	65,8	17,3	17,2	4,9	15,4	10,2	18,3	174,7
2009	30,7	66,4	17,6	17,0	6,1	16,6	10,7	19,3	184,4
2010	33,6	72,7	17,2	17,2	6,4	17,5	11,2	21,9	197,8
2011	36,5	76,9	16,5	16,3	7,3	18,4	11,8	23,2	206,9

Forrás: KSH Demográfiai évkönyvek, BM BÁH adatok alapján.

Megjegyzés: Az adatok az év elejére vonatkoznak. 2000 és 2001 között adatrevízió történt: az érvénytelen tartózkodási engedélyek kikerültek az adatbázisból.

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto4\\_04](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto4_04)

## 4.5. Európa egyes országában élő magyar állampolgárok száma, ezer fő

	Német-ország	Ausztria	UK	Olaszország	Írország	Svédország és Dánia	Más EU ország
1990-1997	n.a.						
1998	52,0		6,6			3,3	3,8
1999	51,9		5,9			3,3	6,8
2000	53,2		7,1	2,8		3,4	4,1
2001	54,4	12,7	4,3	3,1		3,4	5,7
2002	56,0	13,1		3,2		3,2	6,3
2003	56,0	13,7	6,6			2,9	9,1
2004	54,7	14,2	6,0			2,8	4,8
2005	47,8	15,1	5,2	3,7		2,8	8,4
2006	49,5	16,3		4,1		3,0	6,6
2007	56,1	17,4		4,4		3,3	9,4
2008	60,2	19,3		5,5		4,1	15,5
2009	63,8	21,5		6,2	5,9	5,2	14,6
2010	65,4			6,9	5,5	6,1	16,8

Forrás: Hárs Ágnes adatgyűjtése az EU on-line 'népesség állampolgárság szerint' adatbázisból (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/>)

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto4\\_05](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto4_05)

## 4.6. Demográfiai és gazdasági függőségi ráta

	Demográfiai	Gazdasági
1980	0,54	0,96
1990	0,51	1,13
1991	0,50	1,29
1992	0,49	1,54
1993	0,49	1,71
1994	0,48	1,76
1995	0,48	1,81
1996	0,48	1,83
1997	0,47	1,82
1998	0,47	1,78
1999	0,47	1,69
2000	0,47	1,66
2001	0,46	1,63
2002	0,46	1,62
2003	0,46	1,59
2004	0,46	1,59
2005	0,45	1,59
2006	0,45	1,56
2007	0,45	1,56
2008	0,45	1,59
2009	0,45	1,65
2010	0,46	1,65
2011	0,46	1,62

Forrás: Demográfiai: Munkaerőpiaci Tükör 2011, 2.1. táblázat  
 Gazdasági: foglalkoztatottak száma a Munkaerőpiaci Tükör 2011  
 4.1. táblázata, népesség a 2.1. táblázat alapján

Megjegyzés: Demográfiai függőségi ráta = (0–14 éves népesség  
 + 64 feletti népesség) / (15–64 éves népesség)  
 Gazdasági függőségi ráta = (nem dolgozó népesség) / (foglalkoztatottak)

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto4\\_o6](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto4_o6)

## 5.1. A bruttó hazai termék (GDP) és az infláció (CPI) alakulása

	GDP (1960=100)	CPI (előző év=100)
1989	317	117,0
1990	306	128,9
1991	269	135,0
1992	261	123,0
1993	259	122,5
1994	267	118,8
1995	271	128,2
1996	271	123,6
1997	280	118,3
1998	291	114,3
1999	301	110,0
2000	313	109,8
2001	325	109,2
2002	340	105,3
2003	353	104,7
2004	370	106,8
2005	384	103,6
2006	399	103,9
2007	400	108,0
2008	403	106,1
2009	376	104,2
2010	381	104,9

Forrás: KSH Stadat

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto5\\_01](http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto5_01)

## 5.2. Önfoglalkoztatók száma és aránya

	Ezer fő	%
1992	597,3	14,8
1993	548,6	14,6
1994	544,0	14,7
1995	559,7	15,4
1996	564,9	15,7
1997	551,7	15,3
1998	530,4	14,4
1999	547,7	14,4
2000	536,5	13,9
2001	523,3	13,5
2002	510,9	13,2
2003	514,1	13,1
2004	544,4	14,0
2005	528,4	13,5
2006	493,9	12,6
2007	482,1	12,3
2008	472,0	12,2
2009	470,0	12,4
2010	460,7	12,2

Forrás: KSH MEF

Megjegyzés: egyéni vállalkozók, segítő családtagjaik, és társas vállalkozások tagjai

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto5\\_02](http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto5_02)

## 5.3. Üzleti környezet

	Hu	Cz	Pl	Sk	Hu	Cz	Pl	Sk	Hu	Cz	Pl	Sk
	Global Competitiveness Report rangsor											
1990	59											
1991	59											
1992	55											
1993												
1994	56	52	59									
1995												
	Doing Business rangsor, World Bank				Overall Competitiveness rangsor (IMD)				Government Efficiency rangsor (IMD)			
1997					42	47	55		46	45	58	
1998					47	36	56		31	41	55	
1999					46	33	50		29	43	53	
2000					46	34	50		35	49	53	
2001					42	36	57	49	36	45	58	46
2002					39	36	54	46	33	36	54	45
2003					36	35	54	44	37	36	54	45
2004					42	40	56	38	43	47	57	28
2005					35	36	56	39	36	43	54	20
2006	61	48	64	44	31	39	56	37	39	32	56	24
2007	69	54	78	38	34	38	56	36	43	44	56	40
2008	46	58	76	33	30	41	47	32	50	35	53	33
2009	41	76	77	36	30	47	46	34	52	32	46	35
2010	52	82	73	40	30	43	33	50	52	34	37	42
2011	46	63	70	41	30	47	34	48	52	28	35	42

Forrás: World Bank, GCI és IMD.

Megjegyzés: Cz= Csehország, Hu= Magyarország, Pl= Lengyelország, Sk= Szlovákia  
Mindhárom index a vizsgált országok rangsorában elért helyezést mutatja,  
átszámítva az utolsó vizsgált évben szereplő országok számára.

A GCI 1994-ben és az IMD 2011-ben egyaránt 59 országot vizsgált, a DB 2011-ben  
183 országot. Az átskálázás felfelé torzítja (rontja) a helyezéseket, különösen a GCI  
esetében, ahol 1990-ben még csak 23 ország szerepelt a rangsorban.  
Az IMD 1997-ben 46 országot, a Világbank 2006-ban 155 országot vizsgált.

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto5\\_03](http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto5_03)



5.4. Területfejlesztési programok költségvetési támogatása  
folyó áron, millió Ft

	Címzett támogatás	Céltámogatás	Célelőirányzatok				Agrár-támogatás (agr)	Területi kiegyenlítést szolgáló támogatás (teki)
			Területfejlesztési (tfc)	Gazdaságfejlesztési (gfc)	Vízügyi	Turisztikai		
1990								
1991	38 335	11 757						
1992	6 354	24 358	4208					
1993	6 171	47 403	4859					
1994	15 056	3 672	6856				69 779	
1995	7 524	8 606	4863	1829			71 892	
1996	18 129	27 124	5790	3078	2	1137	94 236	6545
1997	18 982	30 830	8578	5075	3	1163	100 667	8862
1998	35 321	41 021	7121	3327	4	1392	119 064	840
1999			9065					
2000-2010	n.a.							

Forrás: VÁTI OTO (2000): Területfejlesztési országgyűlési jelentés 2. Pénzügyi eszközök. Háttéranyag, Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht.  
[http://www.vati.hu/files/articleUploads/5946/hatter\\_anyagoo.pdf](http://www.vati.hu/files/articleUploads/5946/hatter_anyagoo.pdf)

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto5\\_04](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto5_04)

5.5. A területfejlesztési célelőirányzat (tfc) támogatása  
(1999. évi millió Ft)

Év	Munkahelyteremtő	Infrastrukturális	Egyéb	Összesen
1991	3503	1 269	388	5 160
1992	3868	7 004	1162	12 035
1993	1515	10 337	539	12 390
1994	1450	12 626	803	14 879
1995	2138	6 161	113	8 413
1996	3503	1 965	2697	8 164
1997	5391	1 517	3385	10 293
1998	4491	810	2390	7 691
1999	5145	2 039	1881	9 065
2000	2082	668	1059	3 824
1996-2008, évente				9 066
2000-2010	n.a.			

Forrás: NFGM: A hazai területfejlesztési támogatási rendszer átfogó értékelése 1996-2008. Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, 2009  
<http://www.terport.hu/teruletfejlesztes/utmutatok-kezikonyvek>

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto5\\_05](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto5_05)

5.6. Minimálbér, bérminimum és nyugdíjminimum havi összege,  
folyó évi ezer forint

	Minimálbér	APW arányában, %	Garantált bérminimum	Nyugdíj- minimum
1990	4,8	40,9		4,30
1991	7,0	n.a.		5,20
1992	8,0	41,4		5,80
1993	9,0	39,7		6,40
1994	10,5	37,8		7,37
1995	12,2	37,0		8,40
1996	12,2	30,1		9,60
1997	17,0	35,1		11,50
1998	19,5	34,4		13,70
1999	22,5	34,6		15,35
2000	25,5	35,0		16,60
2001	40,0	48,3		18,31
2002	50,0	54,5		20,10
2003	50,0	51,5		21,80
2004	53,0	50,7		23,20
2005	57,0	49,2		24,70
2006	62,5	52,3	68,8	25,80
2007	65,5	49,2	75,4	27,13
2008	69,0	49,5	86,3	28,50
2009	71,5	50,0	87,0	28,50
2010	73,5	49,5	89,5	28,50
2011	78,0	n.a.	94,0	28,50

Forrás: Munkaerőpiaci Tükör 2011 10.3 táblázat, 1990: <http://www.mszosz.hu/files/1/64/345.pdf>

APW: feldolgozóipari fizikai munkás átlagbére, FH Bértarifa-felvétel alapján. 1990-ben az előző évi adat indexálva (mivel 1990-ben nem volt Bértarifa-felvétel)

Megjegyzés: 1999-ig a képzetlen munkaerőt foglalkoztató ágazatok rendszerint néhány hónapos haladékat kaptak az új minimálbér bevezetésére. A garantált bérminimum a szakképzett alkalmazottakra vonatkozik.

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto5\\_06](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto5_06)

## 5.7. Munkát terhelő adók a költségvetési bevétel és a keresetek arányában

	Munkát terhelő adók az adóbevétel arányában, %	Implicit adókulcs	Átlagkereset 67%-ának adóéke	Minimálbér adóéke
1990				43,4
1991	52,4			46,5
1992	54,8			48,4
1993	54,4			49,0
1994	53,7			48,8
1995	52,1	42,3		52,1
1996	52,5	42,1		48,8
1997	54,2	42,5		51,9
1998	53,1	41,8		51,4
1999	51,5	41,9		57,2
2000	51,8	41,4	51,4	57,9
2001	53,1	40,9	50,9	55,9
2002	53,7	41,2	48,2	54,3
2003	51,8	39,3	44,5	43,2
2004	50,1	38,3	44,8	42,1
2005	51,1	38,4	43,1	41,4
2006	51,7	38,8	43,3	39,4
2007	52,0	41,0	46,0	42,6
2008	53,0	42,1	46,7	43,2
2009	51,4	41,0	46,3	42,0
2010	49,7		43,6	37,4

Forrás: 1991-1995: saját becslés PM mérlegadatok alapján.  
 1996-2009: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm)  
 2010: Eurostat online adatbázis

Implicit adókulcs: Eurostat online adatbázis (gov\_a\_tax\_itr)  
 Adóék az átlagbér 67 százalékán: OECD: Taxing wages 2010, Párizs  
 2011, adóék a minimálbér szintjén: saját számítás.

Megjegyzés: Munkát terhelő adók és járulékok az összes adójellegű bevétel arányában. Az implicit adókulcs a munkát terhelő adókból és járulékokból befolyt bevétel és a munkából származó jövedelem (adóalap) hányadosa.  
 Adóék = az összes adó és járulékok a teljes bérköltség százalékában kifejezve.  
 A minimálbér adóéke 2009-ben éves átlag (a járulékok júniusban csökkentek).

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto5\\_07](http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto5_07)

6.1. Munkanélküli ellátásban és aktív eszközben  
részesülők létszáma, ezer fő

	Munkanélküli ellátott	Szociális ellátásban részesülő	Pályakezdők munkanélküli segélye	Regisztrált, de nem részesül támogatásban	Átképzés	Bér támogatás	Egyéb program	Közhasznú foglalkoztatás	Közcélú foglalkoztatás	Összesen
1990	43	-	-	19	..	..	..	..	-	61,0
1991	236	-	9	73	..	..	..	..	-	317,7
1992	431	27	18	150	27	8	21	18	-	701,0
1993	312	123	24	196	30	15	45	26	-	771,1
1994	160	202	25	142	31	24	62	29	-	675,1
1995	151	193	26	109	20	11	65	22	-	596,8
1996	145	219	3	128	21	16	75	39	-	644,3
1997	134	194	0	122	25	30	96	39	-	638,9
1998	124	159	0	109	25	31	87	37	-	571,5
1999	136	147	0	107	28	31	61	36	-	544,7
2000	117	140	0	107	25	28	74	27	4	516,2
2001	112	113	0	105	30	26	37	29	7	452,2
2002	105	108	-	115	24	21	33	22	12	426,8
2003	105	110	-	125	23	20	37	21	15	440,0
2004	117	118	-	132	13	17	29	17	17	442,8
2005	126	128	-	140	15	21	31	22	17	481,6
2006	118	113	-	146	12	15	14	17	14	434,3
2007	128	133	-	152	15	23	7	19	15	477,0
2008	121	146	-	158	21	25	14	21	14	506,1
2009	203	152	-	215	14	18	54	7	60	790,5
2010	160	164	-	222	18	27	40	4	92	794,8

Forrás: 1990-1995 Munkaerőpiaci Tükör 2001, 1996-2010: Munkaerőpiaci Tükör 2011 5.13 táblázat, közcélú foglalkoztatás: Magyar Államkincstár

Megjegyzés: Októberi létszámok, kivéve a közcélú foglalkoztatást, ahol éves átlagot közlünk (2010-ben az októberi létszám 112 ezer fő lenne).

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto6\\_01](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto6_01)

## 6.2. Szülői szabadság és bölcsődei férőhelyek

Év	Gyermekgondozási díj		Gyermekgondozási segély és támogatás		Bölcsődébe beíratott gyerekek	
	átlagos havi összeg, ezer Ft	ezer fő	átlagos havi összeg, ezer Ft	ezer fő	száma, ezer fő	0-2 évesek arányában, %
1990	5,2	155	3,3	95	41	11,1
1991	6,6	151	4,5	0	36	9,7
1992	8,3	148	5,2	0	34	9,1
1993	10,0	143	6,0	0	41	11,0
1994	11,5	136	7,1	0	40	11,0
1995	13,2	129	7,9	176	38	10,8
1996	15,7	118	9,2	186	32	9,3
1997	18,7	57	11,8	250	31	9,3
1998	28,0	10	13,5	307	33	10,6
1999	-	-	14,9	314	32	10,7
2000	31,4	54	16,7	245	30	10,2
2001	39,3	63	17,8	234	29	10,2
2002	44,9	70	19,8	222	29	10,1
2003	48,7	78	22,1	215	29	10,2
2004	54,3	84	24,2	211	30	10,6
2005	58,5	87	25,7	209	30	10,7
2006	62,7	92	27,1	213	31	10,9
2007	68,4	94	28,5	208	32	11,0
2008	73,9	95	30,9	209	35	11,5
2009	78,7	95	30,3	214	37	12,4
2010	81,4	95	30,0	218	39	13,3

Forrás: KSH Szociális Statisztikai Évkönyvek.

Megjegyzés: éves átlagok, kivéve a gyesen lévők számát 1991-1994 között, ami decemberi adat. Bölcsődés gyerekek esetében: 1993-ig év végi, azután május végi létszám. 2008 után a családi napközibe beíratott bölcsődés korú gyerekekkel együtt, 0-2 évesek száma január elején.

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto6\\_02](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto6_02)

## 6.3. Nyugdíjasok létszáma és a nyugdíjba menők átlagos életkora

	Korhatár alatti nyugdíjasok létszáma, fő		Nyugdíjba menők átlagos életkora		
	öregségi (jellegű)	rokkantsági	összesen	nők	férfiak
1990		232 617	n.a.		
1991		252 103	n.a.		
1992		288 966	n.a.		
1993		294 812	n.a.		
1994	99 235	313 049	n.a.		
1995	64 207	332 332	n.a.		
1996	66 889	352 032	53,1	52,4	54,1
1997	75 505	364 946	54,0	52,7	54,9
1998	69 723	380 148	52,6	52,1	53,1
1999	173 897	424 459	52,2	51,9	52,7
2000	148 381	418 746	52,6	52,1	53,2
2001	172 525	447 001	53,4	51,4	54,7
2002	169 633	453 203	53,9	52,6	55,0
2003	196 753	467 289	54,3	52,5	55,3
2004	181 485	462 228	55,3	54,5	56,0
2005	213 416	465 797	55,4	55,1	55,7
2006	222 916	454 348	55,6	55,2	56,1
2007	265 392	451 953	56,8	56,2	57,4
2008	297 861	432 840	56,7	56,1	57,4
2009	343 515	424 770	57,5	56,6	57,9
2010	312 465	393 184	57,5	56,4	58,1
2011	275 151	362 124	58,1	57,8	58,8

Forrás: ÖNYF évkönyvek, Munkaerőpiaci Tükör 2007 és 2011

Megjegyzések: A 2011. évi adatok előzetesek. A létszám januári adat, az öregségi jellegű nyugdíj tartalmazza az öregségi, a főellátásként folyósított özvegyi nyugdíjat (ideiglenes nélkül) és az elő-, bányász-, és korengedményes nyugdíjat is. A rokkantsági nyugdíj tartalmazza a 2008-tól bevezetett rehabilitációs járadékot is. A korcentrum tartalmazza az öregségi (ideértve a korbetöltöttek részére megállapított öregségi nyugdíjakat is), öregségi jellegű és a rokkantsági nyugdíjakat is, de kivéve a rehabilitációs járadékot.

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto6\\_03](http://www.bpdata.eu/foglpolzo/2012huto6_03)

## 7.1. A foglalkoztatáspolitikai eszköztár főbb kiadásai

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Munkaerőpiaci Alap és főbb uniós források, folyó évi milliárd forint																				
Aktív eszközök	7,3	12,2	15,3	17,0	13,6	16,1	26,6	28,9	31,5	33,2	45,3	57,7	53,5	52,6	57,6	64,9	68,5	88,9	75,2	83,7
Szakképzés	0,0	0,1	2,6	2,6	3,0	3,9	6,4	7,2	9,8	12,2	16,0	18,6	15,3	15,9	14,7	31,7	33,0	38,4	19,5	27,3
Munkanélküli ellátások	20,4	66,3	78,4	56,5	53,3	54,1	56,5	64,1	64,4	61,7	56,6	63,2	68,4	78,2	86,8	85,9	91,5	98,9	145,5	138,3
Jövedelempótló támogatás	0,0	0,0	5,4	13,3	16,9	19,2	24,8	21,1	22,4	18,9	8,5	1,4	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bérgarancia alap	0,0	0,0	0,0	0,8	5,6	0,5	0,3	0,5	0,2	0,3	0,9	1,3	3,4	3,7	4,7	5,6	4,2	4,5	9,2	8,0
Rehabilitáció			0,1	0,6	0,5	0,8	0,9	1,5	1,7	2,0	2,1	2,3	2,8	2,6	3,0	3,3	4,8	5,3	0,6	0,8
Átadás a központi költségvetésnek	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,0	10,0	19,0	48,2	57,1	48,9	67,7	82,1	83,1	114,3	120,8	146,1	8,0
Munkaügyi szervezet működése	2,3	4,3	5,3	6,4	7,1	7,1	11,0	11,6	12,7	12,8	15,5	18,3	22,5	22,6	21,5	23,8	23,7	26,1	26,8	30,5
Munkaügyi szervezet fejlesztése							2,3	1,3	1,2	0,9	1,2	1,3	1,8	1,3	1,2	1,1	1,4	1,4	1,6	1,5
TÁMOP programok*														0,0	4,6	5,9	9,7	12,8	26,1	32,9
Összesen	30,3	82,8	104,4	93,2	90,9	96,5	118,9	141,9	152,6	161,1	194,4	221,2	216,8	244,6	271,6	289,5	341,4	384,4	427,2	297,8
Aránymutatók																				
Aktív eszközök és képzés, GDP %	2,9	4,2	5,1	4,6	3,0	3,0	3,9	3,7	3,8	3,6	4,2	4,6	3,8	3,4	3,6	4,5	4,6	5,5	4,7	5,4
MpA kiadások/GDP, %	1,2	2,8	2,9	2,1	1,6	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,3	1,3	1,2	1,2	1,3	1,2	1,4	1,5	1,8	1,2
Költségvetési elvonás az MpA kiadások arányában, %	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,9	6,6	11,8	24,8	25,8	22,6	27,7	31,9	30,7	36,3	34,8	40,3	13,7
Aktív eszközök a GDP és a munkanélküliség (ILO) arányában	1,3	0,9	1,0	1,0	0,7	0,7	1,1	1,2	1,2	1,3	1,6	2,0	1,6	1,4	1,4	1,5	1,5	1,8	1,4	1,3
Aktív eszköz/járadék és segély	0,5	0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	0,8	0,8	0,9	1,0	1,4	1,5	1,4	1,2	1,2	1,5	1,5	1,7	1,0	1,3

Források: 1998-2010 SZMM/NGM közlés, MPA költségvetések alapján, 1991-2001 Frey (2002) adatai a költségvetési zárszámadások alapján kiegészítve a szakképzési célú, a bérgarancia, a rehabilitáció tételekkel és a központi költségvetésnek átadott tétellel.

Megjegyzés: A Munkaerőpiaci Alap (MpA) a Munkanélküliek Szolidaritási Alapja, a Foglalkoztatási Alap, a Szakképzési Alap, a Rehabilitációs Alap, valamint a Bérgarancia Alap összevonásával 1995-ben létrehozott elkülönített állami pénzalap (Frey 2002). A Bérgarancia Alap rendeltetése, hogy a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek számára – a törvényben meghatározott mértékig – megelőlegezze a munkavállalókkal szemben fennálló, készpénz hiányában kiegyenlíthetetlen bértartozást.

\* Az Állami Számvevőszék számítása alapján (Forrás: A hazai és uniós forrásból finanszírozott munkahelyteremtést és -megőrzést elősegítő támogatások rendszerének értékelése című ellenőrzésének melléklete.)

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto7\\_01](http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto7_01)

## 7.2. A munkaügyi szervezetben dolgozók létszáma és munkaterhelése

	Regisztrált munkanélküli, fő	ÁFSZ alkalmazott, fő	Ebből: országos központ	Egy ÁFSZ dolgozóra jutó regisztrált munkanélküli
1991	227 141	1728	123	131
1992	556 965	3384	163	165
1993	671 745	n.a.	n.a.	n.a.
1994	568 366	n.a.	n.a.	n.a.
1995	507 862	n.a.	n.a.	n.a.
1996	500 622	n.a.	n.a.	n.a.
1997	470 112	4285*	97	110
1998	423 121	4416*	102	96
1999	409 519	4300*	97	95
2000	390 492	4165	119	94
2001	364 140	4125	122	88
2002	344 715	4107	140	84
2003	357 212	4131	150	86
2004	375 950	4250	241	88
2005	409 929	4367	345	94
2006	393 465	4309	360	91
2007	426 915	3931	307	109
2008	442 333	4017	329	110
2009	561 768	4348	435	129
2010	582 664	4558	494	128

Forrás: Zárszámadások mellékletei (az éves költségvetések végrehajtásáról szóló törvényjavaslatok indoklásának a mindenkor szaktárcához tartozó fejezeti kötetei)

Megjegyzés: Évi átlagos statisztikai létszámok. Az 1993–1996 közötti időszakról nem találtunk létszámadatokat. 1997–1999 között a létszámok nem tartalmazzák a munkavédelmi és munkaügyi felügyelők becsült számát (500 fő), akik ebben az időszakban a megyei munkaügyi központokhoz tartoztak, de a tevékenységük egyértelműen elkülönült tőlük. A felügyelők létszámát a 2003-as zárszámadás és szakértői interjú alapján Bódis Lajos becsülte. A regisztrált munkanélküliek száma az ÁFSZ adatokból. Az adatgyűjtésben végzett munkáját köszönjük Fejes Juditnak, Kajdi Lászlónak és Sziráki Barbarának.

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto7\\_02](http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto7_02)



## 7.3. Az aktív eszközökből kilépők elhelyezkedési arányai, százalék

	Ajánlott képzés <sup>c</sup>	Elfogadott képzés <sup>d</sup>	Munkaviszonyos képzés <sup>e</sup>	Vállalkozóvá válási támogatás <sup>f</sup>	Bértámogatás <sup>g</sup>	Munkatapasztalat-szerző támogatás <sup>h</sup>	Foglalkoztatási támogatás <sup>i</sup>
1996 <sup>a</sup>	44,5	50,2	92,8	90,2	70,1	-	-
1997 <sup>a</sup>	46,3	51,1	90,4	88,1	66,3	65,7	72,1
1998 <sup>a</sup>	46,8	51,5	94,7	91,7	59,1	59,1	75,1
1999 <sup>a</sup>	46,8	50,0	94,8	90,5	59,7	55,8	68,5
2000 <sup>a</sup>	48,4	52,0	94,9	89,4	62,3	57,9	73,8
2001 <sup>a</sup>	45,4	49,3	94,2	89,2	59,7	64,5	71,6
2002 <sup>a</sup>	43,3	45,8	92,7	90,7	62,9	66,9	78,4
2003 <sup>a</sup>	43,0	46,0	93,3	89,6	62,0	66,1	78,2
2004 <sup>a</sup>	45,5	45,6	92,1	90,7	64,6	66,5	71,5
2005 <sup>a</sup>	43,8	51,4	90,4	89,6	62,6	66,8	70,9
2006 <sup>a</sup>	41,1	50,9	..	86,4	62,3	66,6	65,0
2007 <sup>a</sup>	37,5	47,6	92,4	87,6	63,4	66,3	77,5
2008 <sup>a</sup>	42,2	48,0	93,9	83,6	65,0	74,6	-
2009 <sup>b</sup>	40,4	41,9	..	73,1	72,4	..	..
2010 <sup>b</sup>	49,4	48,8	59,9	76,4	90,9	..	..

Forrás: FH.

a 3 hónappal a programok befejezése után.

b 6 hónappal a programok befejezése után.

c Ajánlott képzés: a munkaügyi központok által az álláskeresők számára szervezett csoportos képzés.

d Elfogadott képzés: az egyén kérelmére a munkaügyi központ részben vagy egészben támogatja a képzés költségeit.

e Munkaviszonyos képzés: a munkaviszony megszüntetésének elkerülése érdekében, ha újabb ismeretek elsajátításával képesek alkalmazkodni a munkáltató megváltozott igényeihez.

f Vállalkozóvá válási támogatás: álláskeresők részére juttatott minimálbér összegű támogatás, illetve max. 3 millió forint visszatérítendő, vagy vissza nem térítendő támogatás.

g Bértámogatás: hátrányos helyzetű személyek foglalkoztatásának segítése, akik a támogatás nélkül nem, vagy csak sokkal nehezebben találnak munkát.

h Munkatapasztalat-szerző támogatás: munkatapasztalattal nem rendelkező pályakezdők támogatása 6–9 hónapig, a támogatás mértéke a munkabér és annak járulékeinak 50–80%-a. 2006. december 31-től kifutott eszköz.

i Foglalkoztatási támogatás: 25 év alatti pályakezdők támogatása 9 hónapig. 2006. december 31-től kifutott eszköz.


BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto7\\_03](http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto7_03)

## 7.4. Vezető politikusok a munkaügyi és a kapcsolódó tárcáknál

SZOCIÁLIS TÁRCA				MUNKAÜGYI TÁRCA				GAZDASÁGI TÁRCA				PÉNZÜGYI TÁRCA		
év	tárca neve	miniszter	államtitkár	év	tárca neve	miniszter	államtitkár	év	tárca neve	miniszter	év	miniszter	év	miniszter
1990-1994	Népjóléti Minisztérium	Surján László 1990. V. - 1994. VII.	Pulay Gyula h.át 1990-1993.	1990-1994	Munkaügyi Minisztérium	Győrfiányi S. 1990. V. - 1991. I. Kiss Gyula 1991. I. - 1994. VII.	Lőrincz Gy. 1990-1991 Pulay Gyula 1993-1998	1990-1994	ipari és Kereskedelmi Minisztérium	Bod Péter Ákos 1990. V. - 1991. XII. Szabó Iván 1991. XII. - 1993. II. Latorcai János 1993. II. - 1994. VII.	1990-1994	Rabár Ferenc 1990. V. - XII. Kupa Mihály 1990. XII. - 1993. II. Szabó Iván ipari és ker. m. 1993. II. - 1994. VII.	1990-1994	
1994-1998		Kovács Pál 1994. VII. - 1995. III. Szabó György 1995. IV. - 1996. XI. Kökény Mihály 1996. XII. - 1998. VII.		1994-1998		Kósáné K. Magda 1994. VII. - 1995. XI. Kiss Péter 1995. XII. - 1998. VII.		1994-1998	IKM, 96-tól IK és idegenforgalmi	Pál László Dunai Imre Fazekas Szabolcs	1994-1998	Békesi László 1994. VII. - 1995. II. Bokros Lajos 1995. III. - 1996. II. Medgyessy P 1996. III. - 1998. VII.	1994-1998	
1998-2002	Szociális és Családügyi Minisztérium	Harrach Péter 1998. VII. - 2002. V.	Pulay Gyula k.át 1998-2002		Gazdasági M >> SZCSM <<			1998-2002	Gazdasági Minisztérium	Chikán Attila 1998. VII. - 1999. XII. Matolcsy Gy. 2000. I. - 2002. V.	1998-2002	Járai Zs. 1998. VII. - 2000. XII. Varga Mihály 2001. I. - 2002. V.	1998-2002	
2002-2004	Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium	Csehák Judit 2002. V. - 2003. IX. Kökény Mihály 2003. IX. - 2004. X. Rácz Jenő 2004. X. - 2004. X. Göncz Kinga 2004. X. - 2006. VI.		2002-2006	Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium	Kiss Péter 2002. V. - 2003. III. Burrány S. 2003. III. - 2004. X. Cszimár G. 2004. X. - 2006. VI.	Pulay Gyula 2002.V. - 2003. III. Csanádi Á. 2003. III. - 2004. V. Héthy Lajos 2004.V. - 2006. I.	2002-2007	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium	Csillag István 2002. V. - 2005. X. Kóka János 2005. X. - 2007. XII.	2002-2005	László Csaba 2002. V. - 2004. II. Draskovics T. 2004. II. - 2005. IV.	2002-2005	
2004-2006	Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium			2006-2007	Szociális és Munkaügyi Minisztérium	Kiss Péter 2006. VI. - 2007. VI. Lamperth M. 2007. VII. - 2008. V. Szűcs Erika 2008. V. - 2009. IV. Herczeg László 2009. IV. - 2010. V.	Tarcsi Gyula 2006-2008. Székely J. sz.át 2006-2010 Simon Gábor p.át 2008. II.	2007-2008		Kákósy Csaba 2007. XII. - 2008. IV. Veres János pénzügymin 2008. V. Szabó Pál 2008. V.	2005-2010	Veres János 2005. IV. - 2009. IV.	2005-2010	
2006-2007	Szociális és Munkaügyi Minisztérium >>			2008-2009				2008-2009	Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium	Bajnai Gordon 2008. V. - 2009. IV. Hóng Péter Közlekedési, hírközlési és energiaügyi m 2009. IV. - 2009. IV. Varga István 2009. IV. - 2010. V.	2008-2009	Oszkó Péter 2009. IV. - 2010. V.	2008-2009	

Forrás: Kormánytörténet <http://kormanytortenet.zskf.hu>

Megjegyzés: h.át=helyettes államtitkár, k.át=közigazgatási államtitkár, p.át=politikai államtitkár, sz.át=szakállamtitkár, M=minisztérium, m=miniszter.

BPDATA  [http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto7\\_04](http://www.bpdata.eu/foglpol20/2012huto7_04)

## 8. FÜGGELÉK

### 8.1. SAJTÓELEMLÉZÉS DOKUMENTÁCIÓJA

A rendelkezésre álló szűkös keretekre figyelemmel a sajtóelemzést szűk körre, két napilap és egy hetilap kiválasztott lapszámainra végeztük el. A mintavételben egyrészt a politikai kiegyensúlyozottságra, másrészt arra törekedtünk, hogy a főbb politikai üzenetek jó eséllyel bekerüljenek a mintába. Erős leegyszerűsítéssel a baloldali vélemények megjelenítésére a Népszabadságot (ami az 1990-es évek legelejétől eltekintve mérsékelt baloldalinak számít), a jobboldali üzenetek megjelenítésére a Magyar Nemzetet választottuk ki (ami az elmúlt tíz évben fokozatosan távolodott addigi jobbközép helyzetétől, azonban helyét nem vette át más orgánumból). A független gazdasági szakértők nézőpontjának megfigyelésére a Heti Világgazdaságot választottuk. Mindhárom esetben a nyomtatott lapszámokat vizsgáltuk.

Az adatfelvétel tervét Scharle Ágota és Váradi Balázs készítette, a leválogatást és a kódolást G. Szabó András, az elemzést Váradi Balázs végezte.

A főmintát a választások előtti hónapokból vettük az alábbiak szerint.

Országgyűlési választások:

1990. január 1–1990. március 25.

1994. január 8–1994. május 8.

1998. január 10–1998. május 10.

2002. január 1–2002. április 7.

2006. január 1–2006. április 9.

2010. január 1–2010. április 11.

Önkormányzati választások:

1990, 1998, 2002, 2006, és 2010 esetében szeptember–december

1994. november 1–december 31.

A főmintába került lapszámok teljes tartalmát vizsgáltuk. A releváns cikkek mindegyike esetében a foglalkoztatással kapcsolatban megjelenő véleményeket kódoltuk (1. kódlap). Az utóbbi kódlapot egy kiterjesztett mintán is kitöltöttük azokban az esetekben, ahol az eredeti mintába (a választások előtti két hónapban és az azt követő szeptember–október hónap) nem került érdemi cikk. A kiterjesztés mindkét irányban két hónap volt. Azokban a lapszámokban, ahol az eredeti minta releváns szakpolitikussal készült interjú is tartalmazott, a munkaügyi tárcával szemben megfogalmazott elvárásokat is felmértük (2. kódlap).

## A főmintába került lapszámok és cikkek száma

	Lapszám	Cikkek száma
HVG:	183	31
Magyar Nemzet	517	43
Népszabadság	517	40

Mindezt bővítettük két további, kiegészítő mintával is. Az elsőben a két napilapban kifejezetten a munkaügy területén aktív vezető politikussal vagy közhiatalnokkal készült, nem kampány jellegű, hosszabb interjúkat kerestünk. Ilyen kiegészítő mintát vettünk a nem választási évek (1992, 1995, 1999, 2003, 2005, és 2007) év eleji lapszámaiból, de csupán két ilyen interjút találtunk. A másik kiegészítő mintavétel során a húszéves periódus végén, 2006. április 15–2009. február 28. közötti 146 HVG-lapszámban kifejezetten a munkaüggyel kapcsolatos javaslatokat tartalmazó cikkeket kerestünk: 15 ilyen cikket találtunk.

Tehát mindösszesen 2135 lapszám 131 cikkét dolgoztuk fel.

## 1. KÓDLAP: Foglalkoztatással kapcsolatos vélemények

Cikk dátuma, megjelenés helye, hossza, szerzője				
Keresendő gondolatok	Hány bekezdésben említik	Összes említés súlya a teljes cikkben (tized)	Első említés helye: (1) első 1/4 (2) középen (3) utolsó 1/4	Kinek a véleményeként jelenik meg? lásd VÉL kód
A foglalkoztatás a gazdasági folyamatok függvénye, csak akkor emelkedik, ha nő a gazdaság				
A foglalkoztatáspolitikai eszközök (például a „rugalmas biztonság”, a munkanélküliek aktíválása, a jól célzott bértámogatások) növelhetik a foglalkoztatást, még akkor is, ha éppen nincs erős gazdasági növekedés				
Az a fontos, hogy ne nőjön a munkanélküliség, ne vezessen robbanáshoz a társadalmi feszültség.				
Az aktivitás csökkenése, a korai nyugdíjak sokba kerülnek, különösen hosszú távon				
A munkanélküliséget hatékonyabban lehet csökkenteni aktív eszközökkel (képzéssel, tanácsadással, bértámogatással stb.), mint segélyezéssel.				
Ezekre kellene többet költeni				
A „segély helyett munka” jellegű reformok [1998/1999-ben vagy 2008/2009-ben] segítik a helyi társadalmi feszültségek csökkentését.				
A foglalkoztatás elsősorban a képzetlen népesség körében alacsony /VAGY munkanélküliség ...magas				

Keresendő gondolatok	Hány bekezdésben említik	Összes említés súlya a teljes cikkben (tized)	Első említés helye: (1) első 1/4 (2) középen (3) utolsó 1/4	Kinek a véleményeként jelenik meg? lásd VÉL kód
...a roma népesség körében alacsony				
...az idősebb népesség körében alacsony				
A foglalkoztatás a fiatalok körében is alacsony				
...a kisgyermekes anyák körében is alacsony				
Az alacsony foglalkoztatás egyik fontos oka/ megoldásához előbb azt kell orvosolni, hogy nincs gazdasági növekedés, vagy nem a munkaigényes ágazatok bővülnek				
...nem kiszámítható a gazdasági környezet				
...magas a béreket terhelő adó/a minimálbér				
...a segélyezetttek nem is akarnak dolgozni				
...a jóléti ellátást (gyes, rokkantnyugdíj stb., kivéve munkanélküli-segély!) kapók nem keresnek munkát				
...szűk a kisvállalkozási szektor, ami a képzetlen munkaerőt foglalkoztatni tudná				
...kevés/gyenge minőségű szolgáltatást nyújtanak a munkaügyi kirendeltségek				
A foglalkoztatás növelését (munkanélküliség csök- kentését) csak piacokonform eszközökkel szabad támogatni				
Más tényezőt nevez meg, az alacsony foglalkoz- tatás legfőbb okának, éspedig: ...				

VÉL kódok:

- 1 – riporter/újságíró, 2 – munkaügyi tárca képviselője mint interjúalany,  
3 – munkaügyi tárca (képviselője) mint idézett szereplő (itt vigyázni, nem volt mindig önálló munkaügyi!),  
4 – más tárca képviselője mint interjúalany, 5 – más tárca (képviselője) mint idézett szereplő,  
6 – külsős munkaügyi szakértő, kutató mint interjúalany, 7 – külsős munkaügyi szakértő, kutató mint  
idézett szereplő, 8 – önkormányzat képviselője, polgármester mint interjúalany, 9 – önkormányzat  
mint idézett szereplő, 10 – szakszervezet mint interjúalany, 11 – szakszervezet mint idézett szereplő,  
12 – munkáltató mint interjúalany, 13 – munkáltató mint idézett szereplő, 14 – nemzetközi szervezet  
képviselője mint interjúalany, 15 – nemzetközi szervezet mint idézett szereplő, 16 – más, éspedig: ...

2. KÓDLAP : Munkaügyi tárcával szembeni elvárások  
 Ahol a munkaügyi tárca képviselőjét említik, vagy maga is megszólal, ott az  
 1. táblázat mellett ezeket is nézni kell.

Cikk dátuma, megjelenés helye, hossza, szerzője, munkaügyi tárca szereplőjének neve, posztja				
Keresendő gondolat	Hány bekezdésben említik	Összes említés súlya a teljes cikkben (tized)	Első említés helye: (1) első 1/4 (2) középen (3) utolsó 1/4	Kinek a véleményeként jelenik meg?
A nagy munkanélküliség súlyos probléma				
A munkanélküliség a piacgazdaság velejárója				
Az alacsony foglalkoztatási/magas inaktivitási ráta súlyos probléma				
Az a fontos, hogy ne nőjön a munkanélküliség, ne vezessen robbanáshoz a társadalmi feszültség.				
Az aktivitás csökkenése, a korai nyugdíjak sokba kerülnek, különösen hosszú távon				
A munkaügyi tárca fő feladata a munkanélküliség csökkentése, a növekedés megelőzése (például munkahelyek védelme)				
A munkaügyi tárca fő feladata a társadalmi feszültségek enyhítése, a munkanélküli-ellátások biztosítása, a szegénység enyhítése, megelőzése				
A foglalkoztatás növelése a gazdasági tárcán/külső keresleten/stb. múlik.				
A foglalkoztatási támogatásokat hatékonyan kell elkölteni				
A szaktárca feladata, hogy számításokat készítsen ...a várható költségekről, az eszközök hatékonyságáról				
...a foglalkoztatáspolitikai intézkedések/eszközök hatékonyságáról, eredményéről				
Más célt említ, mint legfőbb elvárást a munkaügyi tárcával szemben, éspedig ...				

### 8.2. AZ INTERJÚK DOKUMENTÁCIÓJA



Az interjúkkal az volt a célunk, hogy a publikált források híján más módszerekkel nem feltárható, de a húsz év foglalkoztatáspolitikája szempontjából fontos kérdésekkel kapcsolatban teljesen új vagy kiegészítő információkhoz jussunk. Az interjúkat elsősorban a következő fejezetekben használtuk fel.

- 2.1. A munkaügy helye és súlya a kormányzat intézményrendszerében
- 2.2. Bér- és adópolitika
- 2.4. Települési önkormányzatok
- 3.1. Döntéshozatali mechanizmusok az országos szintű szakpolitikában
- 3.2. A szakpolitika-alkotás információs bázisa, hatásvizsgálatok
- 3.3. Szervezeti kapacitások, szervezeti tanulás
- 6.1. Álláskeresők és munkaadók tájékoztatása – eszköztár
- 6.2. Álláskeresők és munkaadók tájékoztatása – érdekeltségek

Az interjúkat 2011 júniusa és 2012 februárja között Bódis Lajos, Cseres-Gergely Zsombor, Neumann László, Scharle Ágota és Váradi Balázs készítette.

Az interjúalanyok kiválasztásakor – a foglalkoztatást érintő szakpolitika-alkotás folyamatára való rálátás igényén túl – elsősorban a következő szempontok vezéreltek bennünket:

- a terület szakpolitika-előkészítésére és -alkotására való rálátásunk minél teljesebben fedje le a húszéves időszakot, különös tekintettel azokra az időszakokra, amelyekről egyáltalán nem rendelkezünk más forrásokkal;
- legyen közöttük köztisztviselő, (szak-)politikus és a háromoldalú érdekegyeztetésben részt vevő, nem kormányzati szakember;
- a köztisztviselőknek különböző pozíciókból és más társtárcák (PM, szociális, gazdasági, MEH) szemszögéből is legyen rálátásuk a munkaügyet érintő szakpolitikai döntés-előkészítési folyamatokra és döntésekre;
- a politikusok között különböző pártállásúak egyaránt szerepeljenek;
- a megkérdezettek a jelenben ne legyenek olyan pozícióban, ami eleve megakadályozhatja az őszinte válaszadást;
- a megyéket, kirendeltségeket és településeket érintő témákban megkérdezettek lehetőleg több területre és hosszabb ideje lássanak rá.

Az interjúk jellemzően egy-másfél órás (két esetben kétszer másfél órás), az érintett által betöltött funkció és a tőle megtudni kívánt információk jellege függvényében strukturált vagy félig strukturált beszélgetések voltak.

Az interjúkról (néhány kivétellel) hangfelvétel és írásos összefoglaló készült. Az interjúalanyoknak a konkrétan elhangzottakat illetően titoktartást ígértünk.

## INTERJÚALANYOK

	Név	A kutatás szempontjából releváns funkció(k)*
1.	Busch Irén	köztisztviselő munkaügyi területen, 1990–2010
2.	Csizmár Gábor	államtitkár, 2002–2004 és 2006–2010, miniszter, 2004–2006, MSZP
3.	Dávid Ferenc	munkaadói érdekképviseleti szakértő és vezető, 1990–2010
4.	Garzó Lilla	OÉT munkavállalói oldal titkára, 1991–1994, helyettes államtitkár, vezető köztisztviselő, 1995–1998 és 2003–2010, frakciószakértő, 2001–2002, MSZP
5.	Gyurcsány Ferenc	miniszterelnök, 2004–2009, MSZP
6.	Hanti Erzsébet	szakszervezeti szakértő, 1991–2010
7.	Herczog László	köztisztviselő, vezető köztisztviselő, 1990–2009, miniszter, 2009–2010
8.	Kajdi László	köztisztviselő, 1990–2010
9.	Nagy Judit	köztisztviselő, 1990–2010
10.	Óri János	köztisztviselő, 1990–2010
11.	Óry Csaba	szakszervezeti vezető, 1990–1994, frakciószakértő, 1994–1998, államtitkár, 1998–2002, képviselő, a foglalkoztatási bizottság alelnöke, 2002–2006, Fidesz
12.	Pataki Péter	szakszervezeti szakértő, 1990–2004, szakszervezeti vezető 2004–2010
13.	Pirisi Károly	köztisztviselő, vezető köztisztviselő, 1990–2010
14.	Pulay Gyula	vezető köztisztviselő, helyettes, illetve közigazgatási államtitkár, 1990–2006
15.	Szarvas Sándor	tanácsadó, projektvezető, 1990–2010
16.	Szalay-Berzeviczy Gábor	képviselő, 1990–2006, Gazdasági Minisztérium államtitkára, 2002–2003, SZDSZ
17.	Zalai Mária	szakszervezeti szakértő, 1990–1995, köztisztviselő, miniszteri kabinetfőnök, főtanácsadó, 2002–2010, MSZP

\*A funkcióban eltöltött időszakot és a politikusok esetében a pártkötődést is megadjuk.

A megyéket, kirendeltségeket, településeket érintő témákban (2.4., 3.3., 6.1., 6.2. fejezet) összesen 16 fővel készítettünk félig strukturált interjúkat. Interjúalanyainknak névtelenséget ígértünk, így csak a beosztásukat közöljük: öten kirendeltséget vezetnek; hatan megyei munkaügyi központ igazgatói vagy igazgatóhelyettesi tisztséget (közülük hárman regionális főigazgatói tisztséget is) láttak el (ketten már nyugdíjasok); ketten megyei munkaügyi központ humánpolitikai vezetői (egyikük már nyugdíjas); hárman az országos központ jelenlegi vagy korábbi vezető tisztviselői. Az egyes interjúk általában több témakörre vonatkoztak, az átlagos időtartam több mint 2,5 óra volt.

## A HELYI MUNKAÜGYI SZERVEZETEKBE DOLGOZÓKKAL KÉSZÍTETT INTERJÚK TARTALMA

Az alapeljárásokkal és helyi feladatokkal foglalkozó interjúalanyokat a települési önkormányzatokkal és intézményeikkel kapcsolatban a foglalkoztatás bővítését, a munkahelyekre való utazás költségeinek csökkentését célzó együttműködésekről, a munkaügyi kirendeltségek szerepéről, az érdekeltségi összefüggésekről kérdeztük (részvétel a tömegközlekedési menetrendeket megalapozó



információgyűjtésben, a gyermekintézmények nyitva tartásának meghatározásában, a közfoglalkoztatás szervezésében, a paktumszerű együttműködések létrejöttében és fenntartásában).

A szervezeti kapacitásokkal, szervezeti tanulással kapcsolatban a foglalkoztatási szolgálat létszámának alakulását az elmúlt 20 évben befolyásoló tényezőket, a munkatársak szerződésének formáit, a kirendeltségi munkamegosztás és munkaterhelés helyi tényezőit, a munkatársak toborzásának, kiválasztásának, betanításának, továbbképzésének, a módszertani fejlesztések személyi feltételeinek, a karriergondozásnak, a minőségirányítási rendszer használatának és a szervezeti szintű eredménymutatók mérésének tapasztalatait, érdekeltségi feltételeit, helyben szokásos értelmezését tudakoltuk.

Az álláskeresők és munkaadók tájékoztatásával kapcsolatos interjúkérdések tárgya a foglalkozások iránti aktuális keresletről tájékoztató információs bázisok használata, az állásbejelentések és a munkaközvetítés eljárásai és érdekeltségi tényezői, az írott és íratlan szakmai protokollok alkalmazása, az információs szolgáltatásokra vonatkozó prioritások változásai voltak.

## **AZ ORSZÁGOS SZINTŰ SZEREPLŐKKEL KÉSZÍTETT INTERJÚK VÁZLATA – ÉRTELEMSZERŰEN AZ INTERJÚALANY FUNKCIÓJÁHOZ ÉS AZ IDŐKORLÁTOKHOZ IGAZÍTVA**

o. Bevezetés: az interjú célja, bemutatkozás, az interjúalany kiválasztásának indoka

o.1 Pályája tényekben: funkciói, mettől meddig?

[A következő kérdéseket kormányzati ciklusonként tettük fel.]

1. A tárca és a kormány viszonya

- 1.1. Meg tudná-e fogalmazni, mi(k) volt(ak) a kormányzat fő célja(i) a foglalkoztatással kapcsolatban, ha voltak ilyenek?
- 1.2. A kormányprogram szerint a kormányzat fő célja <ez és ez> volt, ezt mennyire tartották a ciklus alatt, ha nem, hogyan módosult?
- 1.3. Mit várt a kormány a munkaügyi tárcától/államtitkártól? Volt-e ebben változás a ciklus alatt?
- 1.4. Mi volt a miniszter(ek) politikai ambíciója/i? Ebben mekkora súllyal szerepelt tárcája szakpolitikai sikeressége (lásd a fenti kormányzati célt)?
- 1.5. Melyik tárcával/államtitkársággal volt vélemény-/érdeklődés? Ki maradt alul? Miért?
- 1.6. Melyek voltak a konfliktusok szinterei: államtitkári értekezlet, kormányülés, pártvezetés, frakció, egyéb?
- 1.7. Milyen információkat használtak az egyes szakaszokban (agenda, előkészítés, végrehajtás, értékelés)
- 1.8. Egy konkrét, a cikluson belül fontos foglalkoztatáspolitikai intézkedésre vonatkozóan a következő kérdéseket tettük fel.
  - Mi volt a célja?
  - Ki kezdeményezte?
  - Ki ellenezte/támogatta, és miért?
  - Mennyibe került? Mi volt a fedezete?

- Hogyan készítették elő (egyeztetések, *ex ante* hatásvizsgálatok, korábbi tapasztalatok, nemzetközi tapasztalatok)?
- Hogyan történt az implementációtervezés?
- Mennyire tűnt sikeresnek a ciklus végére? Miben mérték a sikert?
- Visszatekintve mennyire tűnik sikeresnek?

## 2. Tárcán belül a miniszter és a stáb viszonya

- 2.1. Ki volt, aki tudta a részleteket, ki volt a politikailag „erős ember” a tárcánál?
- 2.2. Mennyire látta át a miniszter, államtitkár a szakpolitikai kérdéseket?
- 2.3. Mennyire volt jól felkészítve a miniszter, államtitkár?
- 2.4. Mennyire volt felkészült a minisztériumi köztisztviselői stáb? Hasonlítsa össze más minisztériumok stábjával (ha van rálátása)! Történtek-e erőfeszítések a javítására (például képzés, csere)?
- 2.5. Megjelentek-e külső szakértők a döntés-előkészítésben? Kik, mikor, milyen szerepben?
- 2.6. Volt-e független munka-gazdaságtani kutatásoknak bármilyen hatása a tárca működéskére? Ha igen, mondjon szerzőt, cikket, példát!

## 3. Végrehajtás

Hogyan alakult a tárca, a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (illetve elődei) és a foglalkoztatási szolgálat kapcsolata?

## 4. Érdekegyeztetés

- 4.1. Narratív kérdés: Mi volt a szakszervezeti bérpolitika, súlypontok stb. az Orbán- és Medgyessy-kormány intézkedéseitől a megszorításig, válságig, majd a jelenlegi OÉT nélküli időkig? Mi változott időközben?
- 4.2. Ciklusonként *egy adott* intézkedésre: Hogy volt, ki kezdeményezte és milyen céllal? Mi volt a szakszervezeti/munkaadói álláspont? Miért?
- 4.3. Hogyan hatottak az *adott* intézkedések Ön szerint a foglalkoztatásra?
- 4.4. Hogyan változott az *adott* ciklusban az OÉT-bértárgyalás szerepe, tartalma?
- 4.5. Konkrétan mit gondol(t) Ön, illetve a szakszervezeti/munkaadói oldal a következő intézkedésekről, javaslatokról?
  - Adósávok számának csökkentése, valorizálása (!) (1990-től folyamatosan)
  - Legfelső adókulcs csökkentése (1999-től többször)
  - Egykulcsos adó (2011)
  - Átlagbéresek szja-csökkentése (2010)
  - Adójóváírás csökkentése, eltörlése
  - Munkát terhelő járulékok csökkentése (2010, szociális partnerek követelése korábban is)
  - Fix eho bevezetése/eltörlése/emelése (1997/régi követelés/ különböző javaslatok)
  - Béren kívüli juttatások adóztatása (2009–)
  - Adókedvezmények, kivételek szűkítése
  - Áfa-változtatások (2006–2008)
  - Minimálbér-csökkentés területi alapon, szakképzetteknél (OECD)

- Családi adózás
- Kisadók megszüntetése
- Egyszerűsítés, adminisztratív teher csökkentése
- Superbruttósítás

## 5. Hipotézisek zárt formában

Töltse ki az alábbi táblázatot!

	Egyáltalán nem igaz	Van benne valami	Teljesen igaz	Nem tudom	Megjegyzés
A munkaügyi tárcánál az elmúlt 20 év során volt statisztikai, ökonometriai, közgazdasági képzés					
A munkaügyi szervezetnél az elmúlt 20 év során volt statisztikai, ökonometriai, közgazdasági képzés					
A munkaügyi tárca szakmai felkészültsége jobb volt az átlagosnál (más tárcánál)					
Bonyolultabb feladatokat a munkaügyi tárca nehezen tudott megoldani, részben a szükséges szaktudás hiánya, részben a tárcák közötti koordináció gyengesége miatt					
1990–1994-ben az volt a fontos, hogy ne nőjön a munkanélküliség, ne vezessen robbanáshoz a társadalmi feszültség – kerül, amibe kerül					
1990-ben még szinte senki nem látta, milyen sokba fog kerülni az aktivitás csökkenése, a korai nyugdíjak					
A foglalkoztatáspolitikai eszközök hozamát csak a szakértők látják, a politikusok nem nagyon hisznek ebben					
A munkaügyi tárca elsősorban a munkanélküliség csökkentésére törekedett, a foglalkoztatás növelését a gazdasági tárcától várták					
A média főleg a munkanélküliségi rátával mérte a munkaügyi tárca teljesítményét					
A „segély helyett munka” jelszóval indított reformot 1998/1999-ben és 2008/2009-ben is az önkormányzatok szorgalmazták, hogy legyen eszközük a helyi feszültségek csökkentésére					
A munkaügyi tárca alapvetően végig gyenge volt a kormányzaton belüli alkukban					
A politikusok többsége nem bízott a közigazgatásban, a szakértőkben a politikai akarat végrehajtásának akadályát látták					
1998–2002-ben a konzervatív kormány tudatosan is igyekezett a végrehajtás kidolgozására korlátozni a közigazgatás szerepét					

	Egyáltalán nem igaz	Van benne valami	Teljesen igaz	Nem tudom	Megjegyzés
2006-ban a közigazgatási államtitkári poszt megszüntetését elsősorban a közigazgatás politikával szembeni szakmai-intézményi ellenállásának megtörése motiválta					
A foglalkoztatás a gazdasági folyamatok függvénye, csak akkor emelkedik, ha nő a gazdaság					
„A rugalmas biztonság”, a munkanélküliek aktiválása, a jól célzott bértámogatások és más foglalkoztatáspolitikai eszközök növelhetik a foglalkoztatást, még akkor is, ha éppen nincs erős gazdasági növekedés					

---

Szerkesztette:

Fazekas Károly és Scharle Ágota

Írta:

Bartha Attila	MTA TK Politikatudományi Intézet
Bartus Tamás	Budapesti Corvinus Egyetem
Bódis Lajos	Budapesti Corvinus Egyetem
Cseres-Gergely Zsombor	MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet és Budapest Intézet
Fazekas Károly	MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
Galasi Péter	Budapesti Corvinus Egyetem és MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
Hárs Ágnes	Kopint-Tárki
Kabai Gergely	Pannon Elemző Iroda
Keller Judit	Tomori Pál Főiskola
Köllő János	MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
Lovász Anna	MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
Nagy Gyula	Budapesti Corvinus Egyetem és MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
Németh Nándor	Pannon Elemző Iroda
Neumann László	MTA TK Politikatudományi Intézet
Scharle Ágota	Budapest Intézet
Váradi Balázs	Budapest Intézet és Eötvös Loránd Tudományegyetem

ISBN 978-615-5243-15-8

© Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet és MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet

Kiadó: Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet és MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet

Grafika: Anagraphic

Olvasószerkesztő: Patkós Anna

Fotókredit: R. Kovács Attila (színes kép) és Scharle Ágota (fekete fehér kép)



MTA KRTK KTI

---