

A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI 3 ÉVTIZED VÁLTOZÓ FOGLALKOZTATÁSPOLITIKÁJÁNAK ÉS ESZKÖZRENDSZERÉNEK IMPOZÁNS KRÓNIKÁJA

Recenzió László Gyula „A magyar foglalkoztatáspolitikai cél- és eszközrendszerének 30 éve: 1990–2020” c. könyvéről

A rendszerváltást követő három évtized különleges helyet foglal el a magyar társadalom és gazdaság történetében. A kezdeti munkaerőpiaci sokk tűzoltás-szerű kezelése, a foglalkoztatási eszköz- és intézményrendszer szinte előzmények nélküli kialakítása, majd a foglalkoztatáspolitikai kormányzati ciklusonként változó fókuszához való igazítása, a foglalkoztatottság európai összehasonlításban közepes szintre emelése, és a jellemzően alacsony termelékenység mellett mára kialakuló munkaerőhiány izgalmas elemzési lehetőséget, de egyúttal nagy munkaigényű és összetettséggel bíró feladatot jelent annak, aki ennek feldolgozására vállalkozik. László Gyulának, a Pécsi Tudományegyetem professzor emeritusának az Akadémiai Kiadónál megjelent terjedelmes kötete¹ alapmű, teljeskörű ismeretanyagot ad e korszak történései iránt érdeklődők kezébe.

1990-ben és az azt követő években rendkívüli munkaerőpiaci sokk játszódott le, a keleti piacok elvesztése és az egyoldalú, átgondolatlan privatizáció a gazdaság általános visszaesésével együtt történelmileg igen rövid idő alatt tömeges munkanélküliséget hozott létre. Találói kifejezéssel „munkahelyrombolás” zajlott. Több mint egymillió ember volt kénytelen felhagyni a társadalmilag szervezett munkavégzéssel. Ma már a gazdaságtörténet különleges fejezete ez az időszak, lényegében a semmiből, előzmények és tapasztalatok nélkül alkotta meg a kormányzat a tömeges munkanélküliség kezelésére szolgáló eszköz- és intézményrendszert. Ennek jellemzője, ha minősíteni kell, mindenképpen a „tűzoltás” volt. Ugyanakkor rövid távon végül is sikerrel járt, mert – valószínűleg a rendszerváltás eufóriájában – a társadalom valamennyire tolerálta ezt a sok család számára tragikus kimenetellel járó helyzetet.

Több év kellett a munkaerőhelyzet konszolidációjának megindulásához, összefüggésben azzal, hogy a gazdaság is csak hosszabb távon tudott megszabadulni a 90-es évtized fordulóján bekövetkezett visszaesés következményeitől. (A GDP csak 2001-ben tudta újra elérni a 1989-es szintet.) Ebben az időszakban a foglalkoztatáspolitikai és eszközrendszere is jelentősen változott. Az 1991-ben elfogadott ún. Foglalkoztatási Törvény és az 1992-es új Munka Törvénykönyve módosítása lényegében rendszeres volt a következő években. (A szerző adatai szerint 1991-től 2000 végéig 11 módosító törvény alakította az Ft-t, 2001-től 2010 végéig már 31, 2011-től 2020 végéig pedig újabb 61 – évente 6!)

A munkanélkülieket „nagyvonalúan” díjazó pénzügyi munkanélküli ellátások és például a korai nyugdíjba vonulást preferáló nyugdíjszabályok, vagy az ún. „rokkantosítás” liberális gyakorlata lassan vállalhatatlan költségvetési terhei szigorúbb szabályozást követeltek, de a kedvezőbb makrogazdasági feltételek tartósan nem tudtak ehhez támaszt nyújtani, hiszen az egyébként is kevésbé reziliens magyar gazdaság környezetében az elemzett évtizedekben több válság is kialakult. És

¹ László Gyula: A magyar foglalkoztatáspolitikai cél- és eszközrendszerének 30 éve: 1990–2020 (Adatsorok és dokumentumok. Politikák és eszközök) ISBN: 978 963 664 078 1, Akadémiai Kiadó 2024.
https://mersz.hu/dokumentum/m1254amfp_1/#m1254amfp_book1

ezek erőteljesen éreztették hatásukat a munkaerőpiacon. A munkanélküliség rátája például 2010-2013-ban egy jóval kedvezőbb periódus után újra az 1992-1993-as szintre emelkedett.

A különböző beállítottságú kormányok egymástól eltérő fókusszal kezelték a foglalkoztatáspolitikát, annak eszközrendszerét és magát a munkaügyi szakigazgatás helyét a közigazgatáson belül. Az időszak kezdete és a jelenlegi periódus között már alapvető a különbség. Mára a foglalkoztatáspolitikai és a gazdaságpolitikai kapcsolata sokkal szorosabbá vált, a munkanélküliek ellátása lényegében kikerült a szociális hálóból, eltűnt, pontosabban a közigazgatás más elemei közé integrálódott a munkaügyi hálózat (tegyük hozzá, a legfelső szintű, minisztériumi szakmai irányítás is), és a munkaügyi kapcsolatok elerőtlenedésével párhuzamosan megszűnt az önálló munkaerőpiaci érdekegyeztetés.

Nagy fejszébe vágta a fejszéjét, aki a fenti folyamatok teljeskörű krónikáját, értékelést tűzte ki célul. László Gyula, e kötet szerzője gazdag életművében jól érzékelhető ez a törekvés. A 2024-ben megjelentetett összeállítás első része (adatsorok és a hazai foglalkoztatáspolitikai korábbi, publikált tanulmányok² rezüméje. Ehhez készült el most a folytatás – a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer teljeskörű áttekintése - az előzményekkel egybeszerkesztve.

A bevezetőben a szerző így ír az indítékairól: „*Szakmai adósságnak éreztem, hogy készüljön egy olyan áttekintő munka, amely egy kötetben – átfogóan, de az időbeli változásokat is nyomon követve – mutatja be a magyar munkaerőpiac és foglalkoztatáspolitikai rendszerváltás utáni 30 évének történéseit. Egyes részokről természetesen eddig is nagyon sok könyv és tanulmány született, de úgy vélem, egy ilyen összegzés hiánypótló, és a múltunk megismerése (dokumentálása) fontos lehet nemcsak a jelen, hanem a jövő generációi (érdeklődői) számára is. Egyébként meg valóban időszerű a visszatekintés. Eltelt a rendszerváltás óta három évtized, van már (és van még!) rálátásunk erre az időszakra...egyre kopik az emlékezet is, a fellelhető források köre is, nem is beszélve egy korrekt módon összehasonlítható hosszú adatsor megtalálásáról...*”

I.

A közel 400 oldalas kiadvány egyszerű, áttekinthető szerkesztésű. Két nagy részre tagozódik. Az első rész (160 oldal) a munkaerőpiac és a foglalkoztatáspolitikai 3 évtizedének átfogó – tegyük hozzá forrásértékű – áttekintése. E főfejezet további két nagyobb egységből áll. Az első a munkaerőpiac 30 évének gondosan, a teljeskörűsre törekedve összeállított adatsorait tartalmazza. A második egység foglalkoztatáspolitikai prioritásainak változását mutatja be és elemzi – kormányciklusonként.

Az adatsorok plasztikus képet mutatnak a munkaerőpiac egyes jellemzőinek alakulásáról. Bár az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülés időszakában, majd a csatlakozás után értelemszerűen kiszélesedett az elemezhető adatok köre, és európai összevetésben sokkal

² A szerzőnek a tárgyhoz köthető jelentősebb publikációi:

László Gyula (2007). *Munkaerő-piaci politikák*. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar.

László Gyula (2011). Foglalkoztatás és paktumok. *Köz-Gazdaság*, (6)1. pp. 185-198.

<https://m2.mtmt.hu/api/publication/2572771>

László Gyula (szerk.) (2021). *Foglalkoztatáspolitikai és a munkaerőpiac és a foglalkoztatáspolitikai sajátos világa – A foglalkoztatáspolitikai eszközök változatai*. Akadémiai Kiadó.

László Gyula (2022). *A magyar foglalkoztatáspolitikai 30 éve: 1990-2020. Dokumentumok, politikák és stratégiák, adatsorok*. PTE KTK Közgazdasági- és Regionális Tudományok Intézete, Pécs.

László Gyula (2024). *A magyar foglalkoztatáspolitikai rögzös útjai (I.) Amit az adatok mutatnak, illetve (II.) A foglalkoztatáspolitikai stratégiái, paradigmaváltásai* In.: Munkácsy Ferenc (szerk.) *Ellentmondásos évtizedek, máig ható tanulságok* pp. 9-23. Profunditas, Budapest. <https://real.mtak.hu/184881/1/Ellentmond%C3%A1sos%20%C3%A9vtizedek%20kiadv%C3%A1ny.pdf>

transzparenssebben mutatkozott meg helyzetünk, de az 1990-es évtized nagy átalakulási folyamatai a hazai statisztikák alapján azért jól követhetők. (Ebben nagy szerepe van az 1992-től ILO ajánlások alapján bevezetett Munkaerő-felmérésnek). A népesség, a foglalkoztatás, a munkanélküliség és a gazdasági aktivitás adatait a szerző összeveti a GDP alakulására vonatkozó számokkal is.

E fejezet zárásaként összegzi a foglalkoztatottság, gazdasági aktivitás növelésének eredményeit, röviden utalva azokra a területekre, ahol a nyilvánvaló elmaradások csökkentésére lehetőséget lát, illetve ahol a továbblépést feltétlenül szükségesnek véli.

A mű jelentős és számos tanulsággal szolgáló fejezete a foglalkoztatáspolitikai alakulását, az egyes kormányokhoz köthető változó prioritásait tekinti át. Megállapítja és számos érvet talál annak bizonyítására, hogy mennyire erős volt a vizsgált időszakban a politika szerepe a munkaerőpiaci folyamatok kezelésében.

Az egyes kormányokhoz kötődő periódusokat leíró alfejezeteket rövid háttér-bemutatóval kezdi arról, hogy melyek voltak azok a gazdasági, piaci, esetleg EU-s hatások, amelyek formálták a foglalkoztatáspolitikát. Ezeket követően kerül sor részletesebben az adott periódus foglalkoztatáspolitikai törekvéseinek, legfontosabb változásainak ismertetésére. Ez a módszer nemcsak átfogóbb megközelítést tesz lehetővé, de egyúttal érzékelteti, hogy az adott időszakban mekkora mozgásteret volt e szakpolitikának.

Kockázatos, de egyúttal nagyra értékelendő, hogy a szerző az adatsorok és a kormányzati szándékok elemzése alapján „tézisek” címszóval megkísérel általános jellemzőket találni a 30 év változatos foglalkoztatáspolitikájában. Ilyen átfogó megközelítés a vonatkozó szakirodalomban eddig nem született, mindenképpen novumnak tekinthető. A helyenként talán túlzottan sommásnak tűnő megállapítások természetesen vitára is késztetnek, amihez a folyamatok részletes ismertetése megfelelő alapot szolgáltat. Egy terjedelmes publikáció témája lehetne e megállapítások értékelése, megvitatása, erre jelen recenzióban természetesen nincs lehetőség. Azonban a 11 tézis felállítása olyan értéket képvisel, hogy mindenképpen érdeklődésre tarthat számot felsorolásuk (minden egyes tézishez bővebb magyarázat is olvasható a szövegben):

- A foglalkoztatáspolitikai alakításában a politikai megfontolások mindig erősebbek voltak, mint a szakmaiak. Lényegében minden más ennek a folyománya.
- A foglalkoztatáspolitikai önálló megjelenése többnyire egyértelműen alárendelődött a gazdaságpolitikának, bár volt, amikor elsősorban szociálpolitikai feladatot kapott.
- Ha adott esetben különösen fontossá is vált a foglalkoztatáspolitikai kormányzati stratégia rendszerében, az akkor is elsősorban eszköz-szerep volt, a foglalkoztatáspolitikai azért lett fontos, mert az eszközei kaptak valamilyen jelentős feladatot.
- A foglalkoztatáspolitikai súlyát, fontosságát jól le lehet mérni az önálló munkaügyi tárca felállításán és vezetésén, illetve a foglalkoztatáspolitikai feladatok különböző tárcák közötti szétosztásán.
- Az önálló foglalkoztatáspolitikai hiánya azért fontos, mert – az átfogó eredményességi mutatók mögött, elfedve – nem, vagy csak véletlenszerűen alakulnak ki megfelelő belső arányok és kapcsolatok.
- A foglalkoztatáspolitikai gyakran kap „kirakati”, avagy PR-szerepet.
- Az EU foglalkoztatási stratégiájához kapcsolódásban „csak” árnyékbokszolás, „pávtánc” zajlik.
- A munkaadó/munkavállaló erőviszonyok folyamatosan a munkaadók javára módosultak, nincs egyensúly.

- A foglalkoztatáspolitikát fokozatosan egyszintűvé vált, az intézményrendszerben a centralizáció erősödött, hiányzik a lokalitás és a civilek aktívabb bevonása.
- A szolgáltató szerep az intézményrendszer Achilles-sarka.
- Hiányzik a párbeszéd az érintettek között.

II.

A kiadvány második nagy témaköre a foglalkoztatáspolitikai alakulásának bemutatásához kapcsolódva, azt szervesen kiegészítve a szakpolitika megvalósítását szolgáló eszközrendszer részletes ismertetése, a különböző eszköztípusok főbb jellemzőik alapján történő csoportosítása, illetve a mindezt működtető – és szintén jelentős változásokat megélt – intézményrendszer történetének rövid felidézése. A kötet második része a teljeskörűségeire való törekvése következtében szintén alapmű, a korszak kutatói és a jelen problémáira megoldást keresők számára konkrétan használható tapasztalatokat nyújtó forrásmunka.

Az egyes eszközöknek, intézkedéseknek természetesen a szorosan vett foglalkoztatási folyamatokon kívül másirányú hatásai is voltak, például kapcsolódó szakpolitikák (oktatás, területfejlesztés, szociális ellátás stb.) megvalósításában, és ezeknek is kimutathatók hatásai a foglalkoztatás jellemzőire. A kapcsolódó „mellékfolyamatokra” a szerző csak utalásokat tesz, ellenkező esetben a „minden mindennel összefügg” elv követése szétaprózná a feldolgozást, a főfolyamatoktól eltérően az olvasó figyelmét. Így a szöveg áttekinthető, és jól követhető a logikai gondolatmenet. A világos elveken történő csoportosításra szükség is van, ugyanis maguk a témakörhöz szorosan kötődő eszközök is sokféleképp közelíthetők, az idők során környezetük, funkciójuk, hatásuk alapvetően változott.

Gondoljunk például az egyébként is legtöbbször vitatott közfoglalkoztatásra (köz munkára). Ez a foglalkoztatáspolitikai eszköz először az Antall-kormány történelmi tagjainak az 1929-32-es gazdasági világválság alatt a diplomás munkanélküliek foglalkoztatására szolgáló modellre vonatkozó emlékeiből indult. Majd a többoldalúan hátrányos helyzetű társadalmi csoportok szociális védőhálójának fontos eleme lett. Folyamatosan kinyilvánítva, de egyúttal vitatva az érintetteknek a versenypiacra való bekapcsolhatóságát. Az időszak harmadik harmadában a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer „zászlóshajójaként” már jól kitapintható direkt politikai célokat is szolgált.

A munkaerőpiacra hatást gyakorló eszközökről mélyebb ismeretekkel rendelkező szakembereket is meglepheti, hogy milyen sokféle megoldás született a tárgyban a vizsgált 30 év alatt. Ennek persze az is az oka, hogy sok eszköznek csak marginális jelentősége volt. Például azért, mert a finanszírozására eleve kis összeg állt rendelkezésre. És – vagy éppen ezzel összefüggésben – az is előfordult, hogy bizonyos intézkedésektől eleve nem vártak átütő, direkt hatást az illetékesek, inkább csak PR értékük volt. Kritikusan megjegyezhetnénk, hogy ezek inkább a szorosan vett politikának nyújtottak kisebb-nagyobb támogatást. De azt a hatást sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az általános munkaerő-túlkínálat által kritikus helyzetbe kerülők számára az ilyen intézkedések kommunikálása is bizonyos reményt nyújtott, áttételesen ösztönözte azt, hogy a munkanélküli státusból való kikerülés érdekében kifejtett aktivitásukat fenntartsák.

A szerző általában tartózkodik attól, hogy az egyes eszközök mögöttes politikai hátterét vizsgálja vagy minősítse. Persze ez is érdekes lenne, hiszen pontosan a mű első részéből világosan érzékelhető, hogy kormányzati ciklusonként milyen eltérő politikai, társadalom- és gazdaságpolitikai koncepciók iniciálták a munkaerőpiaci folyamatok befolyásolását. Az elemzés kereteit világosan kijelölve azonban így ír: *„Műfaját tekintve ez a tanulmány tiszta leíró szakirodalom-feldolgozás: igyekeztem összegyűjteni a fellelhető szakirodalmi forrásokat és azokból összegyűjteni, 'szintetizálni' egy 30 éves folyamatot, eszköz-történetet. ... a tanulmány szakmai hozzáadott értéke ehhez 'csak' ez a rendszerezés és egy kézbe fogható, átfogó-átlátható ismertetés.”*

A mű tudományos jellegét, de egyúttal áttekinthetőségét, gyakorlati hasznosíthatóságát erősíti, hogy a szerző komoly erőfeszítéseket tett az eszközök, intézkedések rendszerezésére. Elsőként időrendben sorolja fel, ismerteti a foglalkoztatási eszközrendszer egyes elemeinek környezetét, kiépülését. Ezt már a rendszerváltás előtti fél évtizeddel kezdi, hiszen az eszköz- és intézményrendszer csírái már az 1980-as évek második felében megjelentek. Azután 1991-től (a Foglalkoztatási Törvény hatályba lépésétől) kezdve színes és részletesebb tanulmányozásra érdemes jogszabályok, intézkedések, programok születtek, amelyeknek rövid, lényegretörő ismertetése is komoly munkaráfordítást követel. Éppen ezért a kötet második részének talán leghasznosabb része, ahol a szerző egy nagyméretű táblázatban jeleníti meg a foglalkoztatáspolitikai eszközöket céljuk, célcsoportjuk, időtartamuk szerint jellemezve azokat. Ha csak ezt az egy táblázatot tanulmányoznánk, már akkor is érzékelnénk, hogy milyen nagy az az adat- és ismeretállomány, amelyről a műben részletesen kifejtve ismereteket kapunk.

Összegezve tehát a fentieket megállapíthatjuk, hogy László Gyula nagyigényű összeállítása részletes képet ad a rendszerváltás utáni három évtized foglalkoztatáspolitikájának változó fókuszairól, gazdasági környezetéről, ennek európai összefüggéseiről. A hazai szakirodalomban egyedülálló módon teljeskörűen bemutatja és rendszerezi a foglalkoztatáspolitikát megvalósító eszköz- és intézményrendszert. Forrásmunkaként ajánlható mindazoknak, akiket érdekel e témakör bármelyik vonatkozása is. Azonban a leírtaknak nemcsak a gazdaságtörténeti jelentősége van, hanem megfontolandó szempontokat ad a jelen vagy közeljövő szakpolitikáját alakítóknak is. És természetesen ajánlható mindazoknak, akiknek kutatási témájuk, oktatási tananyaguk ezen izgalmas időszak egy-egy részterülete. Ehhez nem elhanyagolható segítség az a gondosan összeállított irodalomjegyzék, amely a két fő fejezet végén található.

MUNKÁCSY FERENC