

Bagó József

Az aktív munkaerő-piaci politika esélye Magyarországon*

A gazdasági és társadalmi rendszerváltást megelőző választási kampányt nemcsak jó néhány munkaerőpiaci tény homályban maradása jellemezte, nemcsak a munkaerő-felhasználás addigi rendszerének átfogó elemzése és kritikája hiányzott — miként azt Gyekiczky Tamás (1990 a) egyik írásában kiemeli —, de rendkívül sajátosan vetődött fel a munkanélküliség kérdése is: csak elnagyolt elképzeléseket hallhattunk annak kezeléséről; s ismerethiányról árulkodott a kiépiült munkaerőpiaci intézményrendszer globális bírálata is.

A *valós munkaerőpiaci helyzetkép* bemutatása ugyanakkor ma sem túl egyszerű feladat. A társadalmi folyamatok statisztikáját a KSH ezután terjeszti ki a munkanélküliség vizsgálatára (Vukovich, 1990). Az Országos Munkaerőpiaci Központ eddigi nyilvántartása pedig — az európai hagyományok szerint — csak az úgynevezett regisztrált munkanélkülieket veszi számba: azokat tehát, akik a munkaerő-közvetítő irodákban megfordulnak. Ezekből az adatokból így különösebb következtetések nem vonhatók le. De nem csupán a *munkaerő-kínálat* számszerűsíthető nehezen. A munkáltatók üres álláshelyeinek nyilvántartása sem teljes körű, egyszerűen azért, mert azok munkaerő-igényüket nem jelentik be a közvetítő irodáknak, mint ahogy a létszámleépítéseket sem jelentik be a munkaviszony megszüntetése előtt 4 héttel (illetve — tíz dolgozónál többet érintő leépítés esetén — 3 hónappal). Az információnyújtás, a tájékoztatás, a minimális együttműködés hiánya az információk szűkülését jelenti.

A munkaügyi információs hálózat kulcspontjai, az információért, állásért ostromlott munkaerő-közvetítő irodák így nem mindig tudnak mit közvetíteni az ügyfeleknek, s nem mindig tudnak felkészülni a várható problémákra, mert nem látják — nem láthatják — előre azokat.

A választások előtti időszakban a *munkanélküliség említése* is sajátos összefüggésben vetődött fel. A munkanélküliségről írók sokkal inkább a letűnt pártállam utolsó legitimációs bázisát, a teljes foglalkoztatottságot kezdték ki, semmint a piacgazdaság kiépítésével együttjáró, de már pusztán a költségvetési egyensúlyt szolgáló restriktív

* Gyekiczky Tamás vitára indító írása az *Esély* 1990. évi 4. számában jelent meg. Az alábbiakban szeretném néhány megállapítását kiegészíteni, illetve szeretnék némelyikkel vitatkozni. Dolgozatomban természetesen hivatkozni fogok más írásaira, egyszerűsített más szerzők tanulmányaira is.

monetáris politikával, valamint a gazdasági struktúra átalakításával elkerülhetetlenül keletkező nagymérvű munkanélküliséget láttatták volna. Mindez részben oka annak, hogy *ma a társadalmat felkészületlenül éri a munkanélküliség egyre érzékelhetőbb megjelenése*. Állítom ezt annak ellenére, hogy van olyan felfogás, amely szerint „a közhiedelemmel ellentétben a munkanélküliség *nem pusztító katasztrófa*, amely látványosan felhívja magára a figyelmet — éppen ellenkezőleg, még egy *tízszázalékos ráta* (ami egyébként magasnak számít) *sem bukkik ki egyértelműen és azonnal, nemhogy a közvélemény, de a szakemberek számára sem*.¹¹

Szólni kell a *munkanélküliség kezelését* célul kitűző politikai programnyilatkozatokról is. A jelentősebb társadalmi háttérrel és felhajtóerővel rendelkező politikai pártok programjukban számot vetettek a munkanélküliség kérdésével. Különbség — miként azt Kéri László (1990) megállapította — csak abban volt: hozzátette-e valaki, hogy ezt nem szereti, vagy pedig nem. A munkanélküliség orvoslására szolgáló eszközöket tekintve ugyanő rámutatott, hogy azok szinte mindenképpen hasonlóak: a vállalkozás-élénkítés, az intenzív működtőkebevonás, a szerkezetváltás és az átképzés. A fő problémát Kéri abban látja, hogy egyik párt programjában sem volt ez a néhány irány konkrétan kifejtve, s külön rejtély maradt ezek egymással való összefüggése.

Az éppen *kiépülőben lévő munkaerőpiaci intézményrendszer globális bírálata* meglepő ismerethiányról árulkodott. Emögött nyilván a munkaügynek (és általában az emberi ügyeknek) a gazdaságiakhoz, politikaiakhoz képest való leértékelése, illetve a korábbi munkaügyi információnyújtás erőtlensége, s természetesen a munkanélküliségnek a politikai harcokban feltüntetett mértékéhez képest a valóságban érzékelhető lényegesen kisebb aránya is szerepet játszott. A megnyilatkozások nagy része sürgette a *munkaügyi érdekegyeztetés* rendszerének bevezetését, miközben 1988. szeptemberétől működött már az Országos Érdekegyeztetési Tanács, az állam, a munkáltatók és a munkavállalók érdekegyeztetési fórumának a hónapok előrehaladtával egyre nagyobb súlyt kapó, illetve egyre szélesebb tevékenységi körű intézménye. Néhány szónoklatban éles bírálatot kapott a kiépült *munkaügyi irányítás* „bürokratikus vízfeje”, amely éppen a korábbi kormányok szándéka — jóváhagyása — szerint az általában vett minisztériumi létszámok negyedével-ötödével (1989 tavaszán mintegy 80 főnyi hivatali gárdával) működött. Elég furcsa volt az is, hogy számos párt a választási csatározások során olyan *foglalkoztatáspolitikai intézkedéseket, eszközöket* követelt — vagy éppen ígért — programjában, amelyeknél az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal már jóval előbb lényegesen többet bevezetett (Tímár, 1990). S miközben e pártok már működő eszközökről fogalmaztak meg újként feltüntetett javaslatokat, addig főként az érintett vállalatok már rendszerbe szedve *alkalmazták* a foglalkoztatáspolitikai eszközöket.

A fenti rövid listával mindenképpen szerettem volna kiegészíteni Gyekiczky Tamás diagnózisát, nemcsak a pontosítás kedvéért, hanem azért is, mert a közvélemény előtt megjelenő információk, ismeretek egyúttal *politikaformáló tényezővé* váltak-válnak, s ilyenformán bizonyos értelemben *aktorai* az Aktív Munkaerőpiaci Politikának (az AMP-nek). A munkaerőpiaci folyamatokról és fejleményekről a közvélemény

által alkotott kép tehát — legalább közvetett módon — alakítja ezeket a folyamatokat.

A szabad választásokkal az AMP létrehozásának egyik politikai feltétele teljesülni látszik. A választott koalíciós kormányzat kialakulása azonban természetesen nem jelenti — ahogy azt Gyekiczky (1990 b) jelezte — az *állami aktorral* szemben az AMP létrehozása szempontjából támasztott követelmények automatikus teljesülését. Itt elég csak arra utalnunk, hogy az állami aktor egyik eleme, a Munkaügyi Minisztérium a szervezetváltás, politikakialakítás időszakában — miként azt a kutatók egy csoportja prognosztizálta — a legsürgetőbbnek a „tűzoltást”, vagyis a gondok tömegének azonnali megoldását tartotta, abból a megfontolásból, „hogy a kormány iránt megmaradjon a bizalom” (Szabó, 1990). Izgalmas lenne az AMP-aktorok (az állam, a munkáltatók, a munkavállalók, az önkormányzatok vagy a magángazdaság) választás utáni mozgásirányainak feltérképezése, azonban inkább a „szakértői aktor” — Gyekiczky (1990 b) által éppen csak érintett — kérdéskörével foglalkoznék részletesen. Tézisem szerint a szakértők közötti közös nyelvhasználat, a folyamatok legalább hasonló értékelése szintén minimális feltételét alkotják az AMP kialakításának-kialakulásának. Itt nem a szakértőknek valamilyen „társadalom feletti”, színpalak mögötti megegyezésére gondolok, hanem éppen arra, hogy egy-egy szakértő jól meghatározható módon kapcsolódik valamilyen munkaerőpiaci politikát alakító aktorhoz, így nézete, véleménye egyúttal az aktor magatartására is több-kevesebb befolyással van. A szakértők közötti minimális összhang tehát szükséges feltétele az aktorok közötti konszenzus megteremtésének, s hosszabb távon az AMP kiépülésének.

A szakértők által vitatott kérdések közül az alábbiakat szeretném kiemelni:

— Működött-e munkaerőpiac a pártállam idején?

— Használható volt-e a bevezetett foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer?

— Milyen munkanélküliségről beszélhetünk napjainkban?

— Milyen mértékű munkanélküliséggel kell szembenéznünk?

A foglalkoztatáspolitikát érintő nyilatkozatokban gyakran találkozzunk „a piac kiépítésének” fontosságát hangsúlyozó kijelentésekre rímelő útmutatással: „ki kell építeni a munkaerőpiacot”. Gyekiczky (1990 b) vitára indító tanulmányában némi alapot is ad ennek a jelszónak, hiszen szerinte „A munkaerőpiac, miként a szovjet szocializmus-modellt követő többi kelet-európai országban, *Magyarországon sem működött.*”

Tetszetős, de talán nem túl meggyőző lenne itt a munkagazdaságtan művelőinek legkevesebb egy évtizede már elég alaposan kidolgozott véleményére hivatkozni, mely szerint ha a gazdasági intézmények közül valami piacszerűen működött, az éppen a munkaerőpiac. De nézzük inkább Gyekiczky érveit, aki így indokolja a munkaerőpiac korábbi működését tagadó megállapítását: „a párt- és állami bürokrácia a munkaerőpiac alkumechanizmusaitól függetlenül a maga kezébe összpontosította a munkaerő bérének és értékének megállapítását.” (Kiemelés — B. J.) Fogadjuk el ezt az állítását igaznak! Következik-e mindebből, hogy a központilag deklarált értékek határozták meg (itt majdnem leírtam: a munkaerőpiacon) a munkaerő valóságosan elfoga-

dott értékét? Természetesen nem. Hisz ezt maga Gyekiczky is így látta korábban, amikor így írt: „Az állam — mint hatalmi szervezet — ugyanis eleve politikai logikát, s az e logika szerint életre keltett igazgatási rendszer bürokratikus normáit követi. A társadalom azonban más, ettől eltérő értékek és érdekek alapján is szerveződik, s a társadalom érdekszerveződései, intézményei nem tudják „befogadni” az állami intézkedéseket.” (Gyekiczky, 1988.) Az üzemi társadalom — központi előírásoktól független — alkumechanizmusaira jó példa az egyengető lakatosok esete, vagy a Gyekiczky (1990 a) által említett irodisták esete, akik a saját főnökeikkel való alkuban érték el azt, hogy „a főnökség hallgatólagos beleegyezésével” egy-két órával a munkaidő hivatalos lejárta előtt hazamentek. A nyolcvanas évek egyik kései (?) vidéki ipartelepítésénél pedig az üzemidőt eleve a helyi társadalom életviteléhez igazították, aminek révén lehetővé vált az állatok otthoni ellátása, és az üzemi munka elvégzése is. Gyekiczky idézett érvét — jórészt saját érveivel szembeesítve — nem találok meggyőzőnek. Írásában azonban egy másik érvvel is alátámasztja a munkaerő-piac tagadására vonatkozó állítását: „A kommunista párt hivatalos ideológiája a munkaerő árujellegét tagadta, különböző szocialista és humanisztikus értékekre hivatkozva pedig a munkaerőpiac intézményeinek kiépítését is elvetette.” Úgy gondolom, nem kell Gyekiczky Tamást vagy az olvasót arról meggyőzni, hogy nem a munkaerőpiac volt az egyetlen olyan intézmény a rendszerváltás előtti Magyarországon, amelynek létét egyáltalán nem, vagy csak vonakodó késéssel fogadta el a hatalom, de ez az intézmény működésének tartalmát, vagy az intézmény létét nem tette szociológiai értelemben kétségessé. Az AMP kiépítésének valódi szükséges feladata nem a munkaerőpiac intézményének kiépítése, hanem a munkaerőpiaci alkumechanizmusok kölcsönösen átláthatóvá, szabályozottá tétele, valamint a csökevényes munkaerőpiaci intézményrendszerek éppen a munkaerőpiac piacszerűbb működése érdekében való kialakítása lehet.

A munkaerőpiaci intézményrendszer kialakításában nem kell a nulláról indulnunk. A munkaerő-közvetítés intézményei az utóbbi évtizedben kezdtek kialakulni, aminek eredményeképpen 1989-re már mintegy 480 közvetítőhely működik Magyarországon (Frey, 1990.) Nem mellékes tény, hogy a közvetítőirodák hatósági tevékenységét fokozatosan szolgáltatássá alakították.

A kezdődő munkanélküliség sokkhatására a kormány egymás után vezette be a nyugati „szociális gazdaságokban” bevált foglalkoztatás-politikai eszközöket. A szakértőknek eléggé különböző véleményük van ezeknek az eszközöknek a működéséről. Mindenesetre kevésbé ismert tény, hogy a Foglalkoztatási Alap működése első két évében az ún. aktív eszközök finanszírozása volt a döntőbb a felhasználásban.

Gyekiczky Tamás korábban némileg bátorította a pártállami munkaügyi irányítást a piacgazdaságból átvett eszközök bevezetésével (is) megbontó bürokráciát (Gyekiczky, 1988), később azonban úgy ítélte meg, hogy ezek az intézkedések „ötletszerűek”, „részarányosak” (Gyekiczky, 1990 b). Somlai Péter hasonlóan keményen bírálta az eszközöket, mondván: azok meglehetősen fogyatékosok, illetve céljaikat tekintve tévesek, félresikerültek. Ladó Mária és Tóth Ferenc (1989) árnyaltabban fogalmaztak: „a ma létező foglalkoztatási eszközök sok tekintetben enyhíteni tudták a tömeges létszámleépítések foglalkozta-

tási feszültségeit, bár kétségtelenül sok olyan napi probléma, gond maradt megoldatlanul, amely az eszközrendszer — már napjainkban folyó — bővítését tette szükségessé”. Timár János (1990) viszont úgy látja, hogy „A gazdaságilag jóval fejlettebb nyugat-európai országok munkaerőpiaci intézményeivel összehasonlítva a magyar ellátási rendszer kifejezetten kedvezőnek tekinthető.”

Úgy vélem, az eddigi vitákban kevésbé kapott hangsúlyt az eszközrendszernek a gazdaság működésével való összevetése. Nem elhanyagolható pedig, hogy ezek a piaccgazdasági eszközök — azaz a piaccgazdaságban jelentkező munkanélküliség kezelésére hivatott (rendszerint állami) intézkedések — *tervgazdasági környezetben* kezdtek magyarországi pályájukat. Az erőforrás-korlátos gazdaság hagyományosan beidegződött magatartása szerint reagált az eszközök bevezetésére, a rendkívül előnyös feltételekkel megszerezhető állami pénzek megjelenésére. A kormány ugyanekkor — a munkanélküliség megjelenése miatti pánikhangulatban — kevésbé ügyelt a fékek és szűrők beépítésére. Ez tette lehetővé azt, hogy az új eszközök címkéje alatt nagy erővel megindult a központi erőforrások elszívása. Az eszközrendszer működésének anomáliái legnagyobb részt ezzel magyarázhatók. A vállalatok elhatározott beruházásait a munkahelyteremtési támogatás megszerzésével tették olcsóbbá; a vállalkozókedvűek munkanélkülivé váltak, hogy a meginduló infláció mellett szokatlanul kedvező újrakezdési kölcsönt — más vállalkozási kölcsön hiányában — megszerezhessék (ráadásul ezeknek csak egy része szolgált valódi vállalkozás beindítására). Egy réteg számára jól jött a segély bevezetése, hiszen a fekete munka mellett ez a pénz „ingyen volt”, s így együtt már megfelelő megélhetést nyújtott.

A fenti példák — amelynek sora még tetszőlegesen bővíthető lenne — bizonyítják, hogy a gazdaság működéséből, illetve a munkaerőpiaci intézmény-, eszköz- és finanszírozási rendszer együtteséből kiragadva nehéz a foglalkoztatási eszközök működését értékelni. Azok globális elvetése pedig elhamarkodott javaslatnak tűnik.

Ha már szóba került a *finanszírozás kérdése*, meg kell említenem, hogy Gyekiczky Tamás (1990 b) meglehetősen hézagosan érinti ezt — az AMP működése, a munkaerőpiaci partnerek tehervállalása szempontjából pedig ugyancsak kulcsfontosságú — kérdést.

A munkanélküliség jelenségének megítélése is megosztja a szakemberek táborát. Gyekiczky (1990 b) *strukturális munkanélküliséget* lát, de sajnos csak egy másik írásban fejt ki, hogy valójában itt egy új szociológiai fogalom bevezetésének kísérletéről van szó, mást kell tehát értenünk alatta, mint amit gondolnánk. Tekintve, hogy „a társadalom szerkezeti rendszereinek rész-, illetve alstrukturáinak, szegmenseinek működése okoz munkanélküliséget”, Makó—Gyekiczky (1990), valamint Timár János (1990) ugyanakkor az adatok elemzése után a *reziduális és a marginális munkanélküliség* megjelenését diagnosztizálja. A gazdaság folyamatait elemezve azonban én inkább a *restrikciós munkanélküliség* fogalmát javaslom alkalmazni, hiszen napjainkig is legfőképp a költségvetési egyensúlyt szolgáló restriktív monetáris politika által kiválasztott mechanizmusok „termelik” a munkát keresőket. Problémának érzem azt is, hogy a strukturális munkanélküliség fogalmának elfogadása óhatatlanul becsempészné a struktúraváltás még nemigen látható mechanizmusainak valósággá, létezőként való elfogadását.

A vitákból úgy tűnik, egyedül a várható munkanélküliség prognosztizálásában nincsenek nagy eltérések a szakemberek között.

Héthy Lajos (1990) az egy-két éven belüli 100 ezertől 1 millió főig terjedő skálán rajzolja fel a várható munkanélküliségről nyilatkozó becsléseket, Szabó Irén és Vanicsek Mária (1990) 1995-re minimálisan félmillióra, maximálisan még ennél is nagyobb tömegűre prognosztizálja a munkanélküliség értékét, Szelényi (1990) pedig nem tartja elképzelhetetlennek a *másfél millió körüli munkanélküli tömeget*.

A számoknál lényegesebb, hogy a szakértők mindegyike szerint a munkanélküliséget befolyásoló, kialakító *munkaerő-keresleti és -kínálati tényezők időben egybeeső, kedvezőtlen irányú változásaira* kell felkészülnünk.

A *munkaerő-kereslet alakulását* befolyásoló tényezők elismerten az alábbiak:

— a gazdasági válságtünetek, a *recesszió* elhúzódása miatt a munkaerő-kereslet abszolút nagyságának további csökkenése várható;

— a *szerkezetváltás* részben technikai-technológiai korszerűsítést jelent, amely munkaerő-megtakarító jellegű, így a kereslet csökkenését tovább erősíti;

— a *privatizációs folyamat* erőteljesebb megindulásával olyan tulajdonformák kerülnek túlsúlyba, ahol a munkáltatói magatartásra feltehetően jellemzővé válik a vállalatoknál meglévő belső munkaerő-tartalékok leépítése. Ez a folyamat önmagában is számottevően mérsékli a munkaerő-kereslet alakulását;

— a *külföldi tőke nagyob mértékű bevonása*, amennyiben a technikai-technológiai korszerűsítésre irányul, szintén munkaerő-megtakarító hatású, bár egyúttal új munkahelyeket is teremt;

— kedvezőtlenül hatnak a munkaerő-keresletre a *KGST-kapcsolatok változásából* adódó következmények is;

— a támogatások, a *költségvetési kiadások jelentős hányadának lefaragására* irányuló törekvések, valamint az életszínvonal-csökkenés, az elszegényedés következtében csökkenő belföldi fizetőképes kereslet a munkaerő-kereslet csökkenését eredményezheti, illetve egyik akadálya a terciér szféra munkaerő-felszívó képessége növekedésének;

— a *kisvállalkozások élénkülése* új munkahelyeket hoz létre, de ezek munkaerő-felhasználása természetesen igen takarékos, nem teremt (hirtelen) számottevő keresletet.

A *munkaerő-kínálat* alakulását alapvetően — s ebben sincs vita — demográfiai tényezők befolyásolják a következő években. Ezen belül meghatározó a pályakezdő fiatalok létszámának évenkénti 20—30 ezer fős növekedése, valamint a migrációs folyamatok várható pozitív egyenlege. A kialakult magasszintű munkavállalási hajlam ugyanakkor várhatóan nem változik, az életszínvonal romlásával összefüggésben inkább erősödik.

A munkaerő-keresletre és -kínálatra ható különböző folyamatok *együttes hatásaként* a következő években a munkanélküliség *robbanásszerű* növekedése alakulhat ki. Ma alapvetően csak a folyamatok iránya látható előre, a folyamatok erőssége, várható előrehaladása bizonytalan, ezért a tényleges következmények nem is becsülhetők meg egyértelműen.

A munkaerőpiaci jelenségek megítélése, a folyamatok irányának, a változások jellegének lényegében közös elfogadása első apró lépését

jelentheti a szakemberek közötti konszenzus kialakításának, vagyis — mint utaltam rá — az AMP legitim kialakítása rendszerváltás utáni nagyobb esélyének.