

BAGÓ JÓZSEF

A hazai foglalkoztatáspolitikai közelítése az európai normákhoz

A hazai foglalkoztatáspolitikai közelítése az európai normákhoz a kilencvenes évek elejétől vált intenzívebbé. A csatlakozást közvetlenül segíti az EU Bizottsággal közösen készített közös értékelés, az európai foglalkoztatási stratégiának megfelelő éves akcióterv készítése, valamint az (5 éves) foglalkoztatási stratégia elkészítése.

Az EU-csatlakozás szakmai előkészítésének folyamatában – az Európai Megállapodás¹ aláírását, majd az EU Bizottság kérdőíve kitöltését követően – az EU Bizottsága a foglalkoztatáspolitikai témakörét a szociálpolitika és foglalkoztatás fejezet keretében tűzte ki tárgyalásra. A fejezet igen széles körű, felöleli a munkajog, a szociális párbeszéd, a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség, a rasszizmus elleni küzdelem, a foglalkoztatás, az Európai Szociális Alap (ESF), a szociális biztonság, az idős emberek és a kirekesztettség, az Európai (dublinoi) Alapítvány, a közegészségügy, a munkahelyi egészség és a biztonság témaköreit. A tárgyaláson, azaz az ún. bilaterális screening rendezvényén a magyar szakértők beszámoltak a hazai főbb foglalkoztatási, munkaerőpiaci folyamatokról, az új kormányzati struktúráról, ezen belül a munkaügyi igazgatási feladatok három tárca közötti megosztásáról, valamint azokról az intézkedésekről (különösen az 1999. évi kormányzati foglalkoztatáspolitikai irányelvek előkészítési munkálatairól), amelyek már figyelembe veszik az európai foglalkoztatási stratégia követelményeit.

A foglalkoztatáspolitikai vizsgálatok kiindulópontjaként megállapodás jött létre egy olyan közös értékelési dokumentum kidolgozásáról, amely a foglalkoztatás területén az alapvető kihívásokra összpontosítja a figyelmet.

¹ 1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létrehozásáról szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről.

² Az Európai Unió kérdőívére összeállított válaszdokumentum 4. fejezet (Foglalkoztatás és Szociálpolitika), Munkaügyi Minisztérium, kézirat, Budapest, 1996. június, 224 o.

³ Ladó Mária–Novák Katalin: Jelentés a közösségi joganyag átvilágítási tárgyalásáról. Kézirat, Budapest, 1998. november 30., 25 o.

Közös elemzés a foglalkoztatáspolitikai prioritásairól

A középtávú foglalkoztatáspolitikai prioritásoknak az EU Bizottságával közös elemzése az első olyan áttekintés, amelyet a csatlakozás elősegítése érdekében a magyar, illetve az EU-szakértők együttesen végeznek. A munkálatok 1999 nyarán kezdődtek, s kiterjednek

- a munkaerőpiaci helyzet,
- a szabályozási területek,
- a középtávú intézkedések,
- valamint a végrehajtó kapacitás átfogó elemzésére.

A munka első fázisában az EU Bizottság átfogó tanulmányt⁴ készítetett a magyar munkaerőpiaci helyzetről, különös tekintettel az utolsó, poszt-szocialista periódus jellemzőire.

A tanulmány szerint Magyarországon már a rendszerváltás előtt is alacsonyabb volt a gazdasági aktivitás a nyugati standardnál, ugyanakkor éppen a tanulmányban közölt összehasonlítás cáfolta az állítást. Nem felel meg a valóságnak az az állítás, hogy a foglalkoztatási ráta a nők esetében már a nyolcvanas években alacsonyabb volt, mint a férfiaké. Mint ismeretes, a helyzetet éppen a fordítottja jellemezte, amely viszont különlegesnek számított nemzetközi viszonylatban. A tanulmány készítői nem tértek ki arra, hogy Magyarországon a munkavállalási kor nem 15-74 év, a nyugdíjkorhatár emelése 1997-ben kezdődött, a 62. életévet 2009-ben fogja elérni mindkét nemnél. A szerzők szerint a nyugat-dunántúli megyék magas foglalkoztatottsága részben abból adódik, hogy sokan dolgoznak Ausztriában, ugyanakkor ezt az állítást nem támasztják alá adatokkal, mint ahogy sem hazai felmérés, sem a közelmúltban a migrációról végzett osztrák–magyar közös elemzés ilyen típusú információkat nem tartalmazott⁵.

Mindazonáltal az EU és a magyar szakértők között egyetértés mutatkozik annak megítélésében, hogy Magyarországon alacsony a foglalkoztatottság, s legsürgetőbb ennek növelése. (Mint ismeretes, a kormány a következő években a foglalkoztatás évi 1-2 százalékos bővítésével, a munkanélküliség összességében 1 százalékos csökkentésével számol.) Ugyancsak egyetértés van a szakértők között abban, hogy az egységes piacba történő bekapcsolódás rugalmasabb munkaerőpiaci kialakítását kívánja, ezért a ma még meglévő akadályok lebontása szükséges. Mindehhez a mainál képzetesebb, a változásokhoz rugalmasabban alkalmazkodni tudó munkaerő szükséges.

⁴ Background study on employment and labour market in Hungary. European Training Foundation, Barcelona, July 1999. 96 o.

⁵ Hungary's Accession to the EU: The impact on selected areas of Hungarian–Austrian relations. The Vienna Institute – Economic Growth Institute, Vienna–Budapest, June 1999. 165 o.

A munkaerőpiaci helyzet értékelése

A hazai kormányzati szakértők szerint a piacgazdaságra való átállás mélyreható változásokat hozott a magyarországi munkaerőpiacon is. E változások fő jellemzője az, hogy csökkent mind a foglalkoztatás, mind a munkaerő részvétele, és nőtt a munkanélküliség, a munkaerő átcsoportosítása ment végbe az ágazatok között, valamint erőteljesen nőtt a munkaerő termelékenység. Ezen átfogó munkaerőpiaci trendek nemcsak Magyarországra jellemzőek; ezek általánosak valamennyi átmeneti gazdaságban, bár a nagyságrendjük, az igazodás üteme és jellemzői országonként eltérő. Magyarországon a kihívásokra reagálva új munkaerőpiaci szabályozási politikákat vezettek be a kilencvenes évek elejétől.

Az 1989–1992. évi átalakulási sokk idején Magyarország 1 174 000 munkahelyet veszített el, ez a teljes foglalkoztatás 22,3 százalékos csökkenését jelenti. A foglalkoztatás csökkenése az 1993–1998 közötti időszakban is folytatódott további kb. 343 000 munkahely megszűnésével, ami a teljes foglalkoztatás további 8,4 százalékos csökkenését jelentette. A foglalkoztatási szint először 1997-ben stabilizálódott, és némi növekedést mutatott 1998-ban (az évi átlagos változás +1,4 százalék).

A vizsgált időszak alatt a foglalkoztatás szerkezetében bekövetkezett változások következtében jelentősen átcsoportosult a munkaerő a mezőgazdaságból és az iparból a szolgáltatások irányába. Ez a szerkezeti eltolódás még 1989 előtt kezdődött, de az átalakulás idején felgyorsult, ekkor a mezőgazdaság az ágazatban foglalkoztatottak kb. 45 százalékát veszítette el, az ipar pedig a teljes ipari foglalkoztatottak kb. 26 százalékát az 1989–1993 közötti időszakban. Az átalakulás miatti jelentős munkaerő átcsoportosítás – úgy tűnik – ellentétes irányban ható két tényező eredménye: egyrészt az (állami tulajdonú) vállalatok részekre bontása, fúziója vagy felszámolása miatt szűnt meg a munkahelyek durván 60 százaléka, másrészt az újonnan létrejött (magán) társaságokban jött létre a munkahelyek kb. 23 százaléka. 1998-ban az egész magyar gazdaságban a foglalkoztatás részesedése a következők szerint tolódot el: mezőgazdaság 7,5 százalék, ipar 34,2 százalék és szolgáltatások 58,3 százalék.

Az 1989–1992 közötti időszakban Magyarországon a foglalkoztatás jelentős csökkenésével párhuzamosan a munkanélküliség gyorsan nőtt, 1993-ban 12,1 százalékos csúcspontot ért el. (Az ILO standard 11,9.) 1993 óta a munkanélküliség szintje stabilan csökken, 1998-ban 9,1 százalékon maradt (az ILO szerint 7,8 százalék). A magyarországi munkanélküliség csökkenése inkább a beáramlási ráta csökkenésének, és nem a kiáramlási ráta növekedésének tulajdonítható. Ezt tükrözte a tartós munkanélküliek számának jelentős növekedése, amely 1992-ben 21 százalékot ért el és 1998-ra 49,8 százalékra nőtt.

A fiatal és szakképzetlen, illetve kevésbé képzett munkaerőt a munkanélküliség aránytalanul nagy mértékben sújtotta. A fiatalok (20 év alattiak) körében négyszeres a munkanélküliség, míg a csupán alapképzéssel rendelkező munkások esetében a munkanélküliség

tízszereése az egyetemét végzettek körében tapasztalt munkanélküliségnek. Más átmeneti országokkal összehasonlítva Magyarországon a nők esetében a munkanélküliség aránya alacsonyabb, mint a férfiak esetében. Ebben szerepet játszhat az, hogy a nők nagyobb arányban dolgoznak az állami szektorban (a munkahely nagyobb biztonsága) és a teljes munkaerőt tekintve magasabb az egyetemét végzett nők aránya (a férfiakhoz viszonyítva).

A munkanélküliség regionális eltérései jelentősek. Budapesten és a nyugati megyékben jóval alacsonyabb a munkanélküliség szintje, mint a hátrányosabb helyzetű észak-keleti megyékben. Továbbá a munkaerőpiacról való kiszorulás jelentősebb ezekben az észak-keleti megyékben, mivel az ilyen nagy munkanélküliséggel küzdő régiók általában a munkahelyteremtés tekintetében is jelentősen lemaradnak (Észak-Magyarországon a foglalkoztatási arány 46,5 százalék a nyugat-dunántúli régió csaknem 58 százalékaival szemben).

A munkanélküliség által aránytalanul sújtott kisebbségi csoport a roma népesség

Magyarországon a munkanélküliség növekedése rendszerint lassúbb volt, mint a megszűnt munkahelyek számának csökkenése, így az alacsony munkaerő-kereslet oda vezetett, hogy a munkaerő jelentős mértékben kiszorult a piacról. Az átalakulás előtt Magyarországon hagyományosan magas szintű volt a foglalkoztatás, amely az 1989–1998-as időszakban lecsökkent, az általános foglalkoztatási ráták (a 15–64 éves korú lakosság százalékában) az 1989. évi 75,3 százalékról (jóval az EU-átlag felett) 1998-ban 54,1 százalékra (jóval az EU-átlag alá) csökkentek. E 21,2 százalékos csökkenés következtében az inaktív népességnek a foglalkoztatottakhoz viszonyított aránya a 10 évvel ezelőttinek csaknem duplájára nőtt.

A munkaerő jelentős kiáramlása – akár közvetlenül (korkedvezményes nyugdíjazás és rokkantnyugdíjazás révén) vagy közvetve (az alacsony munkaerő-szükséglet, az elküldött munkások révén) – súlyosan csökkentette a foglalkoztatási rátákat, a nők foglalkoztatási rátái jelentősen, több mint 10 ponttal elmaradtak a férfiak foglalkoztatási rátáitól. A részvételi ráták csökkenésének (és változásának) zömét a korszak végén tapasztalták, ahol jelentősen csökkent a fiatalok (20 év alatt) és az idősebbek (55–64 év) foglalkoztatása. A fiatalok munkanélküliségi rátájának csökkenése azzal magyarázható, hogy egyrészt többen tanulnak tovább, másrészt magyarázható a munkaerő-kereslet alacsony fokával. Úgy tűnik, nincs sok bizonyíték arra, hogy a fiatalok foglalkoztatásának csökkenését ellensúlyozná az, hogy tovább tart az oktatás, hanem inkább a munkaerő iránti alacsony kereslet okozza a problémát. Az idősebb dolgozók foglalkoztatási rátáinak csökkenése – úgy tűnik – korrelációban van a korkedvezményes nyugdíjazás és a rokkantnyugdíjazás lehetőségével az egész átalakulási időszakban. Ennek következtében az idősebb (55–64 éves) dolgo-

zók esetében a magyarországi foglalkoztatási ráta 16,6 százalékon áll, azaz az EU-átlag egyharmada-fele körül mozog.

Egyrészt a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) által 1992 óta gyűjtött munkanélküliségi adatok, valamint másrészt az Országos Munkaügyi Módszertani Központ (OMMK) által regisztrált munkanélküliségi adatok eltéréseket mutatnak a munkanélküliség számításában. A különbség fő okai az eltérő definíciók és az eltérő módszerek használata. Ez azzal magyarázható, hogy a regisztrált munkanélküliek között szerepelnek azok is, akik az ILO szigorúbb definíciója szerint nem tartoznak a munkanélküliek közé. Arra utalnak, hogy a társadalombiztosítási és az egészségügyi átutalásokkal kapcsolatos jogszabályok miatt a regisztrált munkanélküliségi adatokra kihatnak a jogi-igazgatási környezet változásai. De még ha a KSH munkaerő-felmérése módszertanilag semlegesebb is, sem ez, sem a regisztrált munkanélküliségi adatok nem tudják számításba venni a rejtett munkanélküliséget vagy a feketegazdaságot, amit a GDP 26–31 százaléka becsülnek egyes szakértők.

Általában a magyarországi munkaerő képzettségi szintje az elmúlt évtizedben emelkedett a munkaerőpiacra belépő új szereplők magasabb képzettségi szintje és az alacsonyabb képzettségi szintű munkaerő részvételi/foglalkoztatási arányának csökkenése miatt. Az oktatási eredmények anyagi elismerését tekintve egyre nő a szakadék az állami és a magánszektor között.

Elvárások, prioritások

Az EU Bizottság vizsgálatának célja az, hogy az egyes országok illetékes szerveivel együttműködve feltárja, mely jelölt országok értek el előrehaladást a foglalkoztatási rendszereiknek az európai foglalkoztatási stratégiához való igazításában elsősorban az alábbi kérdések szerint:

A már kialakult munkaerőpiaci struktúrák megfelelnek-e az egységes piacon való részvételnek?

A munkaerőpiaci és a foglalkoztatáspolitikai intézmények elég fejlettek-e ahhoz, hogy lehetővé tegyék a Szerződés foglalkoztatáspolitikai fejezetének megfelelő foglalkoztatási stratégia mielőbbi alkalmazását?

A csatlakozásra váró konkrét országban az egész rendszer elmozdul-e az EU foglalkoztatási koordinációs folyamatában való jelentős részvétel irányába?

Melyek a humán erőforrás-fejlesztési stratégia prioritásai, amelyek alapul szolgálnak az ESF vagy ESF-típusú intézkedési tervek és programok kidolgozásához?

A fő feladatok közé tartozik a munkaerőpiac átalakulása terén elért előrehaladás felmérése, a munkaerőpiaci intézmények alakulásának és az EU foglalkoztatási stratégiáját megvalósító foglalkoztatáspolitikáknak a vizsgálata.

Az EU szakértői szerint a közös dokumentumnak el kell ismernie,

hogy a munkaerőpiacoknak tükrözniük kell a dinamikus piacgazdaság mint az egységes piac része szükségleteit, ami magában foglalja, hogy a munkaerőnek mobilnak, alkalmazkodónak és szakképzettnek kell lennie. EU-elvárás, hogy az országnak a rugalmas munkaerőpiac fejlődését biztosító politikákkal és megfelelő intézményekkel kell rendelkeznie. Ez többek között azt jelenti, hogy hosszú távú szemléletet kell kialakítani az ismereteken alapuló gazdaságokhoz igazodó ipari szerkezetváltással és a demográfiai változás hatásaival kapcsolatban.

A magyar kormányzati szakértők érzékelhető célja, hogy alátámasztottan megmutassák, a hazai intézményrendszer kész és képes az EU foglalkoztatáspolitikai koordinációjában való részvételre történő felkészülésre, valamint hogy az intézményi alapok kiépültek az ESF-típusú akciótervek és programok kidolgozásához.

A Gazdasági Minisztérium, a Szociális és Családügyi Minisztérium és az Oktatási Minisztérium – a Pénzügyminisztérium bevonásával – 1999 júliusában elkészítette az EU Bizottság és a Magyar Kormány közös értékelésének első szakértői tervezetét⁶ a középtávú magyar foglalkoztatáspolitikáról.

A magyar és az EU-szakértők az elkészült tervezet alapján 1999. október 20–21-én áttekintették a foglalkoztatáspolitikai fő kérdéseit, ezt követően a magyar szakértők újabb változatot készítettek. A második szakértői tervezet⁷ az EU Bizottság Szociális és Foglalkoztatási Főigazgatósága 1999. november 15-én kapta meg. A következtetések levonására majd csak az elemző, értékelő rész egyeztetése, elfogadása után, a következő munkafázisban kerülhet sor.

A prioritások meghatározásáról szóló szakértői tervezet első változatát a háromoldalú egyeztetési fórum, a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testülete 1999 októberében tárgyalta.⁸ A munkáltatói oldal részéről inkább a Munka Törvénykönyve tervezett módosítása, a munkaügyi bíróságok fejlesztése, a minőségbiztosítás oktatási rendszerben történő bevezetése, s a vállalkozásfejlesztés kapott elsődleges figyelmet, illetve csak olyan keresetalakítási koncepció szerepeltetését javasolták, amelyet egyik tárgyaló oldal sem kifogásol. A munkavállalói oldalról egy új foglalkoztatási törvény koncepcióját, a csatlakozás kezdő lépéseinek megjelölését hiányolták, s kérték a dokumentum változatairól történő folyamatos egyeztetést.

A második változatot⁹ a Testület decemberi ülése véleményezte. A

⁶ Joint assessment of medium, term employment priorities of Hungary (Experts' draft), 28th November 1999, Budapest, 26 o.

⁷ Joint assessment of medium term employment priorities of Hungary (integrated first draft – working draft) 8th November 1999, Budapest, 26 o.

⁸ Előterjesztés a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testülete részére a középtávú magyar foglalkoztatáspolitikai értékeléséről (Az EU és a Magyar Kormány közös értékelésének első szakértői tervezete), Gazdasági Minisztérium, Szociális és Családügyi Minisztérium, Oktatási Minisztérium, kézirat, Budapest, 1999. szeptember, 27 o.

⁹ Előterjesztés a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testülete részére a középtávú magyar foglalkoztatáspolitikai értékeléséről (Az EU Bizottság és a Magyar Kormány közös értékelésének második szakértői tervezete), Gazdasági Minisztérium, Szociális és Családügyi Minisztérium, Oktatási Minisztérium, Pénzügyminisztérium, Kézirat, Budapest, 1999. november 16., 23. o.

munkáltatói oldalról a feketegazdaság elleni további lépéseket szorgalmaztak. A munkavállalói oldalról a munkaügyi tanácsok és területfejlesztési tanács együttműködésének jövőjével kapcsolatban fogalmazódtak meg aggályok, abból kiindulva, hogy a kormány megszüntette a munkaügyi tanácsok képviselői lehetőségét a területfejlesztési tanácsokban. Hiányolták a termelékenység növelésére vonatkozó tervszámok, az intézményfejlesztésre vonatkozó lépések megjelölését. Sürgették az európai minimálbér szintjéhez történő felzárkózást.¹⁰

A középtávú foglalkoztatási prioritások értékeléséről szóló előterjesztést az Országos Munkaügyi Tanács a 2000. március 31-ei ülésén tárgyalta. Az ülésen felmerült, hogy a gazdaság fejlesztését egységes kormányzati anyagban kell kimunkálni, amiben a foglalkoztatáspolitikai megfelelő alakítását prioritásként kell kezelni. A szociális partnerek szerint az anyag nem vizsgál korrelációt a gazdasági növekedés ütemével és a foglalkoztatás-bővítő követelményeket a Magyarországon beruházó vállalkozásokkal szemben, nem ad választ sem a bővülő munkaerő-kínálat (100 ezer fő) elhelyezésének gondjára, sem arra, hogy miként teremti meg a tervezett 2000 új munkahelyet. Nem vázolja a foglalkoztatáspolitikával is összefüggő munkajogi harmonizáció lépéseit, nem értékeli helyén a bérek és a foglalkoztatási színvonal összefüggéseit. Végül, de nem utolsósorban messze nem a fontosságának megfelelően tárgyalja a regionalitásra vonatkozó problémákat.¹¹

Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv kidolgozásának szükségessége

Az EU tagországai számára kötelező az ún. Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv elkészítése. A foglalkoztatáspolitikai intézkedéseket éves keretben megfogalmazó akciótervek kidolgozása beilleszkedik az ún. luxemburgi folyamatba. Mint ismeretes, e folyamat kiindulási pontja, hogy az EU-ban alacsony a részvétel a munkaerőpiacon, összehasonlítva Japánnal és az USA-val, amely velük szemben versenyképességi hátrányt jelent. Az EU felismerte, hogy az eredményes közös fellépés érdekében a monetáris unió mellett „foglalkoztatási unió” létrehozása is szükséges. A célok elérését foglalkoztatáspolitikai irányvonal segíti. Az Európai Tanács 1997 decemberében hozott határozata¹² nyomán a tagállamoknak akciótervet kellett kidolgozniuk az irányvonalak átültetésére a nemzeti közigazgatási és jogalkotási gyakorlatba. A négy „pillére” (foglalkoztathatóság, vállalkozásfejlesztés, alkalmazkodóképesség, egyenlő esélyek) épülő akcióterv kidolgozásának határideje 1998. április 15. volt.

¹⁰ A szerző tagja a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületének. A szociális partnerek véleményét saját jegyzetei alapján összegezte.

¹¹ Várkonyi Júlia: A magyar foglalkoztatáspolitikai. Munkaadók Lapja, 2000. május, 55–56. o.

¹² Council Resolution of 15 December 1997 on the 1998 Employment Guidelines. Official Journal of the European Communities 28. 1. 98, C30/1-C30/5.

A hazai akcióterv elkészítése szükségességének gondolata már 1998 tavaszán felvetődött.¹³ Az érvelés szerint ugyan az EU nem várja el tőlünk, hogy nem tagállamként annak elkészítésére kötelezettséget vállaljunk, mégis „jó benyomást keltene”, ha összegeznénk azokat a pontokat, ahol az EU törekvéseivel összhangban vagyunk, s melyek azok, ahol pótolnunk kellene a lemaradást.

A közösségi vívmányok átvételét segítő, a kormány által elfogadott nemzeti program foglalkoztatáspolitikai alfejezete¹⁴ megfogalmazza: „A csatlakozás időpontjára Magyarországnak fel kell készülnie arra, hogy követni tudja a foglalkoztatási irányvonalakat, s ennek érdekében éves akciótervet dolgozzon ki. Ezen kötelezettségre való felkészülés érdekében fokozatosan adaptálnunk kell az európai foglalkoztatási stratégia egyes elemeit, ki kell építenünk a kapcsolódó tervezési, végrehajtói és monitoring-mechanizmusokat, sőt ezeket már a gyakorlatban is alkalmaznunk kell.”

Magam is úgy vélem, bár Magyarországnak még nem kötelező akcióterv készítése, azonban a csatlakozás előkészítését legjobban az segítené, ha az intézményeink képesek lennének az irányelvek adaptálására. Természetesen tisztában vagyok azzal, hogy az EU foglalkoztatási elveinek, megoldásainak átvétele kihívást, új gondolkodást, összetettebb problémakezelést jelent. A normáknak történő megfelelés az intézmények munkájának, a szabályozási rendszereknek a jobb összehangolását igénylik. A csatlakozás folyamata a foglalkoztatáspolitikai innovációját kényszeríti ki. Éppen ezek miatt indokolt – ha csak kísérletként – mielőbb elkészíteni az első hazai akciótervet.

Az akcióterv készítésének intézményi alapjai

A tagállami akciótervek kidolgozásának első évi tapasztalatai szerint az akciótervek vagy a kormány nevében készültek, Franciaországban például a miniszterelnök bevezetőjével, vagy a már elfogadott kormányzati stratégiára épültek, mint például Írországban. Az akciótervet például Finnországban tárcaközi bizottság, Ausztriában a Munka-, Egészségügyi és Szociális Minisztérium koordinálásával több minisztérium, Dániában a Gazdasági és a Munkügyi Minisztérium közösen készítette. Írországban a Vállalkozási és Foglalkoztatási Minisztérium – az említett módon – állította össze.¹⁵

Az akcióterv hazai elkészítése az új kormányzati struktúrában összetett koordinációt igényel, értelemszerűen részt kell vennie a munkában a Gazdasági Minisztérium, a Szociális és Családügyi Mi-

13 Frey Mária: Felkészülési program Magyarország Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervének szakmai megalapozására. Kézirat, Budapest, 1998. március.

14 Acquis átvételét segítő Nemzeti Program (ANP) végleges változata 5. 2. fejezet: Foglalkoztatási és szociális ügyek, kézirat, é. n. 58 o.

15 A tagországok megoldásait elemezte Frey Mária: Felkészülési program Magyarország Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervének szakmai megalapozására (A feladatok megfogalmazása az EU 1999. évi foglalkoztatási irányelvei alapján), kézirat, Budapest, 1999. január, 39. o.

nisztérium, az Oktatási Minisztérium, a Pénzügyminisztérium szakértőinek. Sajátos szerepe miatt be kell vonni a Miniszterelnöki Hivatalt is, sőt az új struktúra kialakításának, működésének kezdeti időszakában felvetődött e „tárca” irányító szerepének szükségessége/lehetősége is.

Az összkormányzati egyeztetésre azért is szükség van, mivel 1998-ban a Munkaügyi Minisztérium feladatait megosztották a Gazdasági Minisztérium, a Szociális és Családügyi Minisztérium és az Oktatási Minisztérium között.

A foglalkoztatás terén viselt intézményi felelősségi rend szerint a Gazdasági Minisztérium felel a foglalkoztatáspolitikáért, a társadalmi párbeszédért és a munkahelyteremtő programokért, a Szociális és Családügyi Minisztérium felel a „passzív” intézkedésekért (szociálpolitika és a munkanélküliek reintegrálása), a megyei munkaügyi központok és a regionális oktatóközpontok irányításáért. Az Oktatási Minisztérium felel a képzésért és a szakképzésért.

A megyei munkaügyi központok felelnek mind az aktív intézkedések (munkaerőpiaci szolgáltatások és munkaerőpiaci programok) és a passzív intézkedések (munkanélküliségi segély) megvalósításáért. E minisztérium munkáját segíti az Országos Munkaügyi Módszertani Központ¹⁶, amely más hasonló nemzeti szervezetekkel összehasonlítva, elsősorban a szolgáltatások fejlesztését célozza, és nem a regionális és helyi egységek működésének felügyeletét vagy a foglalkoztatáspolitikát közvetlen megvalósítását. Ugyancsak segíti a Munkaügyi Kutatóintézet.

A Munkaerőpiaci Alap¹⁷ az a fő pénzügyi eszköz, amellyel mind az aktív, mind a passzív foglalkoztatási intézkedések, valamint az állami foglalkoztatási szolgálat finanszírozható. Ez a munkavállalók és a munkáltatók befizetéseiből áll. Az Alapot a Szociális és Családügyi Minisztérium kezeli.

Az összes intézményi szereplő koordinációját segítheti a Munkaerőpiaci Alap (tripartit) Irányító Testülete, amely sajátos koordináló fórumként működik a Gazdasági Minisztérium, a Szociális és Családügyi Minisztérium, az Oktatási Minisztérium és a Pénzügyminisztérium között. A bonyolult kormányzati struktúra miatt indokolt magas rangú foglalkoztatási szakértőkből álló koordináló bizottság felállítása. Célszerű lenne továbbá a megyei munkaügyi központok és a regionális fejlesztési szervezetek közötti együttműködést a jövőben megerősíteni.

16 A szociális és családügyi miniszter 1999. december 31-ei hatállyal módosította az 1997. január 1-jén létrejött Országos Munkaügyi Módszertani Központ alapító okiratát, és a Munkaügyi Kutatóintézet egyidejű megszüntetésével Országos Munkaügyi Kutató és Módszertani Központot hozott létre: A Szociális és Családügyi Minisztérium közleménye az Országos Munkaügyi Kutató és Módszertani Központ módosított Alapító Okiratának közzétételéről, Szociális és Munkaügyi Közlöny, 2000. 4. szám, 719–720. o.

17 A Munkaerőpiaci Alap működését szabályozza a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény.

A szociális partnerek bevonása

Az EU-elvárások szerint a csatlakozási folyamatban jelentős szerep jut a szociális partnereknek. Hazánkban a szociális párbeszéd 1998-ban kezdett reformja révén a Gazdasági Tanács a gazdasági konzultáció átfogóbb intézményévé vált. A szociális partnereken túl más szereplők is, pl. a Magyar Nemzeti Bank, a Bankárszövetség, a Tőzsde Tanács, a multinacionális befektetők képviselői, valamint a gazdasági kamarák is részt vesznek a Tanácsban. A háromoldalú Országos Munkaügyi Tanács vált a foglalkoztatási és munkaügyi kérdések központi konzultatív fórumává. Fő funkciója, hogy konzultációt folytasson a munka világával kapcsolatos kérdésekről és megtárgyaljon bizonyos munkaügyi problémákat. Az Országos Munkaügyi Tanács Munkaerő-piaci Bizottsága – amely a Gazdasági Minisztérium titkársági segítségével működik – már 1999 augusztusában tárgyalta az akcióterv elkészítésének munkaprogramját.¹⁸ A munkaadói oldal felajánlotta olyan konferenciák szervezését, ahol a tagvállalatok véleményét a kormányoldal képviselői megismerhetik. A munkavállalói oldal nyitottságát fejezte ki a feladatok közös megoldására.¹⁹

Az akcióterv hazai készítésének forgatókönyve – reményeink szerint – el fog térni a korábbi, illetve más stratégiai dokumentumok készítési, véleményezési rendjétől. Ugyanis például az akciótervre vonatkozó irányvonal 16. célkitűzésének megvalósítása a mai egyeztetési típusú munkát meghaladó, intenzívebb együttes munkát kíván a munkaszervezet modernizálása, a rugalmasabb munkaidőrendszerek kialakítása területén a szociális partnerektől munkahelyi szinten. A 17. célkitűzés rugalmasabb alkalmazkodást lehetővé tevő szerződés-típusok kialakítását szorgalmazza, amelyek megfelelő biztonságot, s lehetőség szerint magasabb szakmai státust biztosítanak a munkavállalók számára, de ezek nem jöhetnek létre a szociális partnerek egyetértő, megvalósító szerepe nélkül.

A foglalkoztatáspolitikai fejlesztési irányjai

A középtávon szükséges intézkedéseket célszerű a négy pilléres szerkezetben tárgyalni. Ennek megfelelően az eddigi szakértői munkálatok alapján az alábbi kihívások és irányok azonosíthatók:²⁰

18 Előterjesztés az Országos Munkaügyi Tanács Munkaerő-piaci Bizottsága ülésére: Tájékoztató a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv elkészítéséről. Gazdasági Minisztérium Foglalkoztatásfejlesztési Főosztály. Kézirat, Budapest, 1999. július 26., 4 o.

19 Emlékeztető az Országos Munkaügyi Tanács munkaerő-piaci bizottsági üléséről. Kézirat, Budapest, 1999. augusztus 9., 4. o.

20 A szerző tagja a közös értékelés hazai szakértői bizottságának. Az eredeti kézirat lezárásának időpontja 1999. december 11.

I. A foglalkoztathatóság javítása

A munkanélküliség a fiatalokat, különösen a 15–24 éves korosztályt az átlagnál nagyobb mértékben sújtja. Célként tűzhető ki, hogy ne növekedjen a munkanélküli fiatalok aránya. A fiatalok képzésbe történő bevonása a legsikeresebb programok közé tartozik. Külön program indokolt a hátrányos helyzetű és az iskolarendszereből lemorzsolódott fiatalok részére. Meg kell teremteni a pályaválasztás és pályakorrekció kiépítéséhez szükséges feltételeket. Az iskolából kilépve a munkába állás megkönnyítése céljából az iskolai és az iskolán kívüli oktatási rendszereket hatékonyabbá és harmonizáltabbá kell tenni (azon fiatalok számát növelni, akik a szakmai tanulmányaikat szakképzettség megszerzésével fejezik be).

A tartós munkanélküliség leküzdése céljából – amely az összes munkanélkülinek kb. a felét teszi ki – a kormány a Munkaerőpiaci Alapból jelentős összegeket fordított különféle intézkedésekre. A fő nehézség az, hogy a hosszú távon munkanélküliek iskolázottsági szintje alacsonyabb a munkanélküliek átlagánál, akik iskolázottsági szintje szintén messze elmarad a foglalkoztatottakétól. További korlátot jelent a motiváció hiánya. A tartósan munkanélkülieknek a munkaerőpiacba való reintegrálása előmozdítása céljából a kormány aktív és passzív intézkedésekből álló csomagot vezetett be:

- A munkanélküliek bérét pályakezdekők esetében a regisztráció után 3 hónap elteltével 6 hónapig a Munkaerőpiaci Alapból max. 50–100 százalékban támogatják.
- A kormány átvállalja a bérek után fizetendő hozzájárulásokat olyanok esetében, akik jövedelemptóló támogatásban részesülnek.
- Közlekedési támogatást nyújt, ha a foglalkoztatási lehetőség területi mobilitással jár.
- A munkáltatók speciális támogatásra jogosultak beruházások és új munkahelyek teremtése esetén, ha e fejlesztések révén tartósan munkanélkülieket vagy marginalizálódott szociális csoportokat vesznek fel munkára.

A kormány 1997 óta komplex programokat indít a tartósan munkanélküliek munkaerőpiaci felzárkóztatására, reintegrálására és képzésére.²¹ Az önkormányzatok bevonásával a helyben található munkahelyek maximális kihasználásával segíti elő reintegrálódásukat.

Az aktív munkaerőpiaci politika szerepe és az aktív intézkedésekre fordított költségeknek a GDP-hez viszonyított aránya mindig tükrözte az aktuális gazdasági és foglalkoztatási helyzetet, valamint a kormány prioritásait. A ráfordítási arány 0,4 százalék volt 1995-ig, és azóta 0,3 százalék körül alakult. A kormány arra törekszik, hogy a passzív ellátásokat fokozatosan aktivitásra ösztönző támogatások váltsák fel.

A humán erőforrás-fejlesztés területi testületei, ezek között a megyei (regionális) munkaügyi tanácsokban és szakképzési bizottságokban részt vevő szociális partnerek nem elég szakszerűen érvényesítik

²¹ Ezekről lásd bővebben: Bagó József: Munkaerőpiaci folyamatok, munkaerőpiaci programok. Munkaügyi Szemle, 1998. június, 18–21. o.

a gazdaság igényeinek megfelelő foglalkoztatáspolitikát. Fontos lenne a szociális partnerek felkészültségének növelése, amely a munkaügyi és területfejlesztési tanácsok, a szakképzési bizottságok tagjainak szervezett és a feladatoknak megfelelően differenciált képzésével, a testületeknek a tervezésre, a pályáztatás és a projektfinanszírozás feladatainak ellátására, a hazai és az EU-források kihasználására való felkészítéssel valósítható meg.

A fiatal és felnőtt munkanélküliek képzésének támogatása megoldottnak tekinthető, a munkavállalói rétegek képzését pedig számottevően fogja segíteni a gazdálkodó szervezeteknél a szakképzési hozzájárulásból felhasználható hányad (bruttó béralap 0,5 százaléka). Ugyanakkor készül az átfogó kormányzati stratégia az élethosszig tartó tanulás megvalósítására. A cél a munkavállalók munka melletti tanulási, képzési feltételeinek megteremtése, az állampolgári joggal járó támogatott tanulás feltételeinek biztosítása. Középtávon feladat mindenekelőtt a munkavállalók és az állampolgárok élethosszig tartó tanulását a jelenlegi feltételeknél jobban támogató jogszabályi keretek kidolgozása, különös tekintettel a hátrányos helyzetű rétegek tanulására és képzésére, azaz a felnőttképzési törvény megalkotása.

Az utóbbi öt év javuló oktatási eredményei ellenére még mindig magas az iskolai lemorzsolódási arány, különösen a szakiskolában. A cél a középiskolai (szakközépiskolai és gimnáziumi) beiskolázás növelése, a lemorzsolódás további csökkentése, különösen a hátrányos helyzetű – ezen belül roma – fiatalok körében, a szakiskolai lemorzsolódás mérséklése. Javítani indokolt a pályaválasztási tevékenységet, megteremteni az általános iskolát be nem fejezettek szakiskolai továbbtanulási lehetőségeit.

Az elmúlt években a gazdaság és a központi pénzforrások is elsősorban a szakközépiskolákat támogatták/támogatják, amely (pl. számítógép-ellátás fejlesztése révén) hozzájárult a fiatalok technológiai, gazdasági változásokra való felkészítésére. Ugyanakkor a szakiskolákból (szakmunkásképző iskolákból) kikerülő tanulók nem mindegyik szakmában rendelkeznek megfelelő színvonalú technológiai képzettséggel és általában gyenge az informatikai képzettségük. Cél a szakiskolák tanulói felkészítésének javítása, a korszerű munkaerőpiaci igényeknek történő minél jobb megfeleltetés biztosítása. A korszerű számítógép-ellátás, multimédia-eszközökkel való felszerelés gyorsítása érdekében az iskolák korszerű eszközökkel való felszerelése, számítógépes ellátottsága, az internet-hálózatba kapcsolás lehetőségének fejlesztése indokolt.

Az iskolarendszerből a munkaerőpiacra kilépő fiatalok munkaerőpiaci pozícióit a képzés szempontjából kedvezőtlenül befolyásolja, hogy a szakképesítések folyamatos korszerűsítése (technika, technológia) csak késéssel követi a munkaerőpiac igényeit. Ezért fontos a meglévő oktatási-képzési infrastruktúra színvonalának emelése, a szakképesítések tartalmának (korszerű technológiára való felkészítés, informatikai oktatás erősítése) folyamatos fejlesztése, az oktatási, képzési intézmények eszközellátottságának javítása oly módon, hogy valamennyi középfokú oktatási intézmény folyamatosan a megfelelő

szinten tartott korszerű eszközállománnyal rendelkezzen. Fel kell gyorsítani az Országos Képzési Jegyzékben (OKJ) szereplő szakképesítések tartalmi felülvizsgálatát, és a korszerű technológiák fokozottabb beépítésével a munkaerőpiaci elvárásoknak megfelelő színvonalra emelni. Az informatikai képzés súlyát és óraszámát emelni szükséges. Problémát okoz, hogy a tanítás módszere az átlagtanulóhoz igazodik, ezért kevésbé alkalmas a lassabban haladók ösztönzésére.

A fiatalok kevésbé ismerik a képzési, továbbtanulási lehetőségeket, jelentős részük olyan szakképesítéssel hagyja el az iskolát, amely iránt a munkaerőpiacon nincs kereslet.

Az OKJ szakképesítések tartalmi felülvizsgálata során ki kell dolgozni a modulrendszerű képzés elemeit teljeskörűen, a lassabban haladók számára felzárkóztató programokat kell kidolgozni a lemorzsolódás csökkentése érdekében. Biztosítani kell a roma fiatalok számára a szakképesítéshez jutás, a középfokú oktatásban való továbbtanulás feltételrendszerét, a kollégiumi férőhelyhez való jutás feltételeit.

Meg kell valósítani a folyamatos információbiztosítást az országos, a regionális, illetve helyi munkaerőpiaci, foglalkoztatási helyzetről, a kereslet-kínálat alakulásáról. Biztosítani kell a meglévő pályaválasztási információs rendszer állandó, folyamatos aktualizálását, és az internetes hálózaton keresztül valamennyi oktatási intézménybe történő eljuttatását. Erősíteni kell az oktatási intézmények pályaválasztással foglalkozó pedagógusai folyamatos továbbképzését. Rendszerűsíteni kell az országos, regionális, illetve helyi munkaerőpiaci, foglalkoztatási előrejelzések végzését és eredményeiről a rendszeres tájékoztatást meg kell oldani az oktatási intézmények számára.

II. A vállalkozói szellem megerősítése

Indokolt áttekinteni a munkahelyteremtésre előirányzott állami források célirányosabb felhasználásának feltételeit. Fel kell mérni az egyes tárcáknál a munkahelyteremtés támogatására fordítható erőforrásokat, s célzottabb felhasználásukra javaslatot kell készíteni.

Magyarországon kialakult a piacgazdaságokra jellemző vállalkozói szerkezet. A jelenleg működő több mint háromnegyed millió vállalkozás 96,3 százaléka mikrovállalkozás, 2,9 százalék – a kisvállalkozás, 0,6 százalék – a középvállalkozás. A szektor – az egyéni vállalkozókat is figyelembe véve – kiemelt szerepet játszik a foglalkoztatásban. A munkahelyek közel kétharmad részét a kis- és középvállalkozások adják. Problémát okoz azonban az alkalmazott nélküli vállalkozások magas aránya.

Cél, hogy az elkövetkező években erősödjön a vállalkozói szellem, javuljon a vállalkozások társadalmi elismertsége, foglalkoztatási képességük növekedjen. Ez a működési feltételek javításával, megfelelő támogatáspolitikával alkalmazásával és a vállalkozási kultúra fejlesztésével érhető el. Az egyszerű és hatékony szabályozási környezet kialakítását segíti a vállalkozások működéséhez kapcsolódó igazgatási

eljárások egyszerűsítése, az ügymenet gyorsítása és a költségek csökkentése, az ún. „egyablakos” ügyintézési rendszer fejlesztése.

A kis- és középvállalkozások ágazati összetételét tekintve megállapítható, hogy a legtöbb kis- és középvállalkozás a szolgáltatások (78 százalék) területén tevékenykedik. E szektorban működő kisvállalkozások hozzájárulása a nemzetgazdaság teljesítményéhez versenyképességi problémák miatt elmarad az EU-tagországok átlagos teljesítményeitől, ami alapvetően gyenge tőkeellátottságukkal és a kooperációs kapcsolatok hiányával függ össze. Ezért kiemelt figyelmet kell fordítani a finanszírozás elérését javító programokra. Ösztönözni kell a hálózati kapcsolatokat (logisztikai programok, beszerzési társaságok, franchise hálózatok stb). Támogatni kell az információs technológiák elterjesztését.

A vállalkozói szellem kibontakozása, megfelelő szintű művelése érdekében a szakképzettségek folyamatos tartalmi felülvizsgálata, korszerűsítése során a cél a vállalkozóvá válás technikájának, technológiájának, módszertanának teljes körű elterjesztése, oktatása, a megfelelő ösztönző források biztosítása.

A korábbi években kialakult a munkanélküliek vállalkozóvá válásának támogatási rendszere. A munkanélküli járadéknak megfelelő összeg tovább folyósítása erősítette a vállalkozást indító munkanélküli egzisztenciális biztonságát. 1997-től – pályázat alapján – kamatmentes hitelt kaphatnak a vállalkozóvá váló, vagy vállalkozáshoz kapcsolódó munkanélküliek. A munkanélküliek vállalkozóvá válásának elősegítését egyénre szóló tanácsadással és képzéssel kell kiegészíteni.

III. A vállalatok és dolgozók alkalmazkodóképességének fejlesztése

Az 50 évesnél idősebb korcsoport munkaerőpiaci részvétele alacsony. A kilencvenes években az aktív korú nyugdíjasok száma jelentősen megnőtt. A kormány felemelte a nyugdíjkorhatárt és egységesíti mindkét nem esetében. Ez kevésbé teszi vonzóvá a munkaképes korban történő nyugdíjba vonulást. Egyes foglalkoztatási eszközök támogatást nyújtanak a tartós foglalkoztatás előmozdítása érdekében. Az alkalmazottak az elbocsátás előtt egy évvel támogatott átképzési tanfolyamon vehetnek részt. A munkáltatók mind a központi, mind a decentralizált eszközöket igénybe vehetik a munkaerő-főlősleg elkerülése és a munkahelyek megőrzése céljából.

A képzések jelentős része túlságosan hosszú, a képzések nem alkalmazkodnak a résztvevők előzetes ismereteihez, elfoglaltságához, a felnőttek képzésének módszerei a fiatalok képzési módszereihez hasonlóak. Cél, hogy a munkaviszonyban állók képesek legyenek a technikai-technológiai váltás következtében elavult ismereteik állandó megújítására, munkaerőpiaci pozíciójuk javítására. Feladat a továbbiakban a nyitott képzés, távoktatás, moduláris képzés, a résztvevők egyéni haladási üteméhez, előzetes ismereteihez igazodó képzési for-

mák elterjesztése, ezzel megteremteni az egész életen át tartó tanulási jogi, szervezeti, intézményi, finanszírozási feltételeit.

A kínált képzési programok tartalma túlságosan általános, nem honosodtak meg azok a technikák, amelyek a megrendelő vállalat speciális igényeinek megfelelő képzési program kidolgozását és végrehajtását eredményezik. Cél a képzést végzők felkészítése a képzési igények gyors felmérésére, a megrendelő-orientált képzési programok gyors kidolgozására és lebonyolítására.

IV. Az esélyegyenlőség politikájának megerősítése

A roma népesség gazdasági tevékenysége és foglalkoztatási helyzete radikálisan romlott a kilencvenes években. A kormány 1999-ben egy új középtávú intézkedés csomagot fogadott el a roma népesség általános helyzetének javítása céljából. A romák integrációjával és a társadalmi helyzetük javításával kapcsolatos hosszú távú stratégiát még ebben az évben kidolgozzák. Cél, hogy a roma népesség sikeresen vegyen részt az oktatásban az óvodától a felsőoktatásig, javuljon a kulturális élete (beleértve az anyanyelven történő oktatást), bővüljenek a foglalkoztatási lehetőségeik (pl. a megyei munkaügyi központok és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködés révén), sikeresen terjesszék a foglalkoztatási programokat, vállalkozói támogatásban részesüljenek, a mezőgazdaságban és a regionális fejlesztésben szociális földprogram valósuljon meg, prioritást kapjanak azok a települések, ahol a roma népesség aránya nagyobb az átlagnál, jobban valósuljanak meg a diszkrimináció-ellenes programok.

A fogyatékosok a társadalom egyik leghátrányosabb helyzetben lévő csoportjának tekinthetők. Korlátozott a munkaerőpiacra jutásuk, oktatásban, képzésben való részvételük és egyéb szociális lehetőségeik. Az előttünk álló években cél a fogyatékos emberek munkaerőpiaci integrációjának elősegítése, ami egyaránt jelenti az intézményrendszer kiépítését, jogi keretek megteremtését, képzésük és foglalkoztatásuk támogatását. Ez a munka 1997-ben megkezdődött, létrejöttek a megyei rehabilitációs bizottságok, kialakításra került a munkaközvetítésüket szolgáló kiegészítő informatikai rendszer.

A munkavállalási korú nők foglalkoztatottsága visszaesett, a munkanélküliség nem járt együtt a részmunkaidős foglalkoztatás bővülésével. A gyermeknevelés, különösen több gyermek vállalása rontja a nők munkavállalási esélyeit. Olyan családbarát politika kívánatos, amely a gyermeknevelés és a foglalkoztatás összehangolását segíti. Erre az alapelvre épül a Nemzeti Családpolitikai Konceptió. Meg kell teremteni az anyagi és jogi feltételeit annak, hogy a szülők egyike kisgyermekét hároméves koráig otthon gondozhassa. Speciális reintegrációs képzésekkel kell segíteni a gyermekgondozási szabadságról munkába visszatérők harmonikus visszailleszkedését.

Magyarország régiói (azaz a megyék, valamint 7 földrajzi régió) jelentősen eltérnek a fejlettség tekintetében, zömmel történelmi okokra visszavezethetően a gazdasági átalakulás során ezek a különbségek

tovább mélyültek a mezőgazdaság és az ipar kritikus területeinek összeomlása miatt, bár a földrajzi helyzet, az elavult infrastruktúra, a helyi munkaerő nem megfelelő szakképzettségi struktúrája (és különösen a dolgozók mobilitásának alacsony szintje) egyaránt fontos tényezők.

A legújabb adatok arra utalnak, hogy a gazdasági növekedés beindulása sem tudta csökkenteni ezeket a jelentős különbségeket, sőt, ezek továbbra is nőnek, bár talán lassúbb ütemben. Például a munkanélküli ráta gyorsabban csökkent azokban a megyékben, amelyek eredetileg is jobb helyzetben voltak, mint a hátrányosabb helyzetűekben.

A munkaerőpiacon tapasztalható regionális eltérések csökkentése céljából a kormány nagy jelentőséget tulajdonít a közlekedési infrastruktúra fejlesztésének (elsősorban a közúthálózat fejlesztésének) a gazdaságilag hátrányos helyzetű területeken, és az átlagosnál nagyobb támogatásokat nyújt – az adókedvezmények mellett – a beruházások ösztönzése céljából. Magyarországon a helyi foglalkoztatás fejlesztésének legjelentősebb eszköze a helyi szintű közmunka támogatása, míg szélesebb területeken ez a közmunkaprogramok szervezését jelenti.

A gyors ütemben terjedő közhasznú társaságok és szervezetek, valamint az ezeket működtető gazdasági társaságok a helyi közösségek foglalkoztatási potenciálja fejlesztésének fontos intézményei. Az ilyen helyi fejlesztést különböző „ernyőszervezetek” támogatják, amelyek közül az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány a legfontosabb. 1998 óta a megyei munkaügyi központok is jogosultak nonprofit munkaerőpiaci tevékenységek finanszírozására, de az e célra fordított kiadásaik még nem jelentősek. Cél az összhang biztosítása az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány és a munkaügyi központok e téren kifejtett tevékenysége között.

A gyermeknevelés miatt vagy egyéb családi okból a munkaerőpiacról kilépő nők szakmai ismeretei elavulnak, ezért nehezen találnak munkát. Cél segíteni a munkaerőpiacról hosszabb-rövidebb ideig, különböző okból kilépő nők munkaerőpiaci reintegrációját. Olyan speciális, célcsoport-orientált képzési programok kidolgozása szükséges a munkaerőpiacra visszatérni szándékozó nők számára, amely tartalmazza egyrészt ismereteik felújítását, másrészt a munkaerőpiaci bekapcsolódásukat segítő készségek, képességek fejlesztését is.

Az akcióterv kidolgozásának néhány tartalmi kérdése

Az EU Bizottsága által javasolt 2000. évi irányvonalak²² lényegileg nem különböznek az előző két év irányvonalaitól. Az irányvonal számos területet felölel, de nálunk különös hangsúlyt kapnak olyan kér-

22 Proposal for a Council Decision on guidelines for Member States' employment policies for the year 2000. Commission of the European Communities, Brussels, 14. 12. 1999. COM (1999) 712 final, 13 o.

dések, amelyek egyáltalán nem, vagy csak nehezen illeszthetők a megadott szerkezetbe. E „nem kompatibilis” problémakörök közül kiemelem a mobilitás támogatása, a feketegazdaság leküzdése, a megelőző programok, valamint a munkahelyteremtés támogatása témaköreit.

a) *A mobilitás támogatása:* Hazánkban a mobilitási kényszer igen erős, összefüggésben a regionális munkaerőpiaci különbségekkel, a versenyszféra és a költségvetési szféra közötti bérkülönbségekkel, a fizikai és a szellemi dolgozók bérkülönbségeinek növekedésével, a költségvetési szféra további szűkítésével. A területi mobilitás elősegítésére a kormány számos intézkedést tett. A munkáltatók számára előírta a bejáró dolgozók közlekedési költségei többségi hányadának – az igénybe vett közlekedési módtól függően 85–90 százalékos – megtérítését. A regisztrált munkanélküliek foglalkoztatása esetén a munkáltató és a munkavállaló további állami támogatásban (pl. lakhatási támogatás) részesülhet. Amennyiben a munkáltató kedvezőtlen munkanélküliségi helyzetű térségben toboroz munkaerőt, költségterítési kedvezményt is kaphat.

A szakmai mobilitás elősegítésére a kormány megteremtette az alapvető jogi kereteket, széles körű hálózatot hozott létre. A tankötelezettségi kort felemelte, az állami felsőoktatásban a tandíjat eltörölte, a második szakképzettség megszerzését is ingyenessé tette. A középfokú szakképző intézményekben folyó képzés tantervi fejlesztéseinél a szakmai orientáció, illetve a széles alapozású szakmai előkészítő bevezetésével lehetővé tette, hogy a választandó konkrét szakmai specializáció a munkaerőpiaci igényeknek rugalmasabban megfeleljen. Az oktatási piac szabályozása érdekében a nem állami oktatási vállalkozások alapvető minőségi követelményeit előírta és azt ellenőrzi. A regisztrált munkanélküliek képzését, átképzését szakosodott intézményrendszer, s a Munkaerőpiaci Alapból finanszírozott eszközrendszer segíti.

A kormány a regionális munkaerőpiaci különbségek csökkentését nem a területi munkaerő-mobilitás támogatása arányának további növelésével, hanem alapvetően az érintett térségek felzárkóztatásával kívánja elérni, összefüggésben azzal is, hogy mind a határon belüli, mind a határon kívülre irányuló magyar mobilitás tradicionálisan alacsony. A térségi felzárkóztatást segíti a helyi humánerőforrások megtartásának, fejlesztésének támogatása. Elsősorban ebbe az irányba hat a szociális lakások önkormányzati építésének középtávon bevezetendő, új támogatási rendszere. Fontos a regionális különbségek monitorozása, a régiók közötti strukturális és szociális különbségek csökkentése érdekében.

A szakmai mobilitás támogatását erősíteni kell. Az iskolarendszertől a munka világába való átmenet megkönnyítésére az iskolarendszer javítása, az egyes intézmények, illetve iskolai szintek közötti átjárás rugalmasítása, a technológiai és a gazdasági változásokra való felkészítés erősítése szükséges. Az iskolák és intézmények számára segítséget kell adni a modern, az EU-hoz igazodó gazdaságnak meg-

felelő képzettségű, korszerű munkavállalói tulajdonságokkal rendelkező munkaerő képzéséhez.

b) A feketegazdaság leküzdése: A feketegazdaság valójában minden tagállamban problémát jelent. Hazai leküzdése és az abban résztvevőknek az adózott munkahelyekre való átcsoportosítása céljából tovább kell csökkenteni a béradókat és erősíteni az adóelkerülés ellenőrzését. A feketegazdaság visszaszorítását célzó intézkedések közül elsősorban a vállalkozókat érintő egyszerűsítéseket lehet jelentősnek tekinteni. A kis- és közepes vállalkozók széles körét érinti az átalányadózás választási lehetőségének a kibővítése, amely adminisztrációs-teher-csökkenéssel és adott esetben kedvezőbb adózással is jár, így közvetetten a feketegazdaság fokozatos fehéritésére is módot nyújt. A 2000. évi szabályok számos olyan egyszerűsítő intézkedést tartalmaznak, amelyek tovább csökkenthetik az adózók terheit, ezzel hozzájárulva az adóelkerülések mérsékléséhez. Mint ismeretes, 1999-től a társadalombiztosítási járulékokat is az állami adóhatóság szedi be, a korábbi társadalombiztosítási igazgatási szervek beszedő apparátusának átvételével. A két szervezet összeolvasztása és az egységes adó- és járulékbeszedés rendszerének kialakítása a vége felé közeledik. A járulék- és jövedelemadó-alapok hasonlósága következtében a két beszedő szervezet integrációja nagyságrendileg megnövelt ellenőrzési kapacitást eredményez, amely a jövedelemadó- és járulékelvitel, ezen keresztül a fekete foglalkoztatás feltárására fordítható.

A fekete foglalkoztatás elleni szigorúbb fellépés igénye tükröződik az adójogi szabályokban is: a be nem jelentett alkalmazott foglalkoztatása esetén szigorú szankciók, intézkedések (pl. üzletbezárás, tevékenység felfüggesztésének elrendelése) alkalmazhatók.

c) A megelőző programok működtetése: A megelőző programok sajnos még kevésbé ismertek nálunk. Ez a hiány még a korábbi gyakorlatban gyökerezik. A terápia dominanciája mellett a megelőzési célokat mindig elsősorban azok az intézmények szolgálták, amelyek ösztönzik a munkanélküliek visszatérését a munka világába a passzív helyzetből. Ezzel együtt voltak olyan lépések is, amelyek szigorúbb kritériumokat állapítottak meg a passzív intézkedésekre, vagy átalakították azokat az újbóli foglalkoztatás támogatásává. A munkanélküliség megelőzése és a gazdasági tevékenység fenntartása területéről kiemelhető a kormány egészségügyi ellátási politikája, amely a következőkre irányul: az egészség megőrzésének előmozdítása; a betegségek megelőzése; betegség esetén a gyors felgyógyulás; krónikus betegségek után a rehabilitáció; és annak elkerülése, hogy csupán rokkantsági nyugdíjból éljenek olyan emberek, akik még képesek az aktív tevékenységre. E célok elérése érdekében a kormány különféle intézkedéseket hozott (többek között az egészséges életmód előmozdítása; a családorvosok és a fogorvosok által tartott szűrővizsgálatok; tüdőszűrések; koleszterinszint- és vérnyomásmérési szűrővizsgálati kampányok; csontsűrűség-vizsgálatok; családorvosi szolgálat stb.). Az orvosi vizsgálatra vonatkozó szabályozások, amelyek a rokkantság fokát állapít-

TANULMÁNYOK

ják meg, szigorúbbak lettek. Ez rendszeres ellenőrző, felülvizsgálati tevékenységet is jelent.

d) A munkahelyteremtési rendszerek összehangolhatósága: Hazánkban számos – egymással nem kellőképpen összehangolt – támogatási rendszer működik kifejezetten a munkahelyek létesítésének elősegítésére. Természetesen megkülönböztethetők a versenyszféra, a civil szervezetek és az önkormányzatok munkahelyteremtő támogatási rendszerei. Ma alapvető problémát jelent, hogy a helyi programok, valamint a kormányzati pénzek gyakran nem találják meg egymást időben. Cél a térségi programok és a központi, valamint a helyi pénzek gyorsabb találkozási. A találkozást segítheti az ún. Átfogó Fejlesztési Terv elkészítése, amely a regionális és az ágazati fejlesztési elképzeléseket egyeztetve jelöli meg a fejlesztési prioritásokat. A Terv egyik (6.) prioritása a foglalkoztatás és humántőke fejlesztése. A tervkészítés intézményi felelősségi rendje azonban meglehetősen bonyolult. A Terv készítéséért a GM, a Foglalkoztatás és humántőke fejlesztése fejezetért az OM felelős, ugyanakkor a fejlesztési pénzek legjelentősebb forrását a Munkaerőpiaci Alap jelenti, amelyet az SzCsM kezel. A jelenlegi gyakorlat szerint az Alapból – többek között – pénzeszközt kap az OM (szakképzési alaprész), a PM (célszervezetek támogatása), a GM (aktív foglalkoztatási célok támogatása).

Az alábbiakban vázoljuk a Munkaerőpiaci Alapból a GM-nek átadott ún. Aktív Foglalkoztatási Céllelőirányzat ez évi felhasználását célzó programokat. Továbbra is célterületek maradnak Borsod, Nógrád, Szabolcs megyék, a szénbányászati szerkezetátalakítással érintett területek, a társadalmilag/gazdaságilag elmaradott térségek.

A versenyszféra munkahelyeinek támogatása területén:

- továbbra is működtetjük a GM által kezelt gazdaságfejlesztési céllelőirányzathoz illesztett munkahelyteremtő támogatási rendszerünket (amely foglalkoztatás vállalása esetén beruházást, a foglalkoztatottak beruházáshoz kapcsolódó kiképzése esetén képzést is támogat),
- a kisvállalkozási munkahelyteremtési támogatást a munkaügyi központok támogatási rendszeréhez igazítjuk,
- fontosnak tartjuk a munkahelymegőrzési támogatás nyújtását továbbra is (már kisebb létszámú leépítéseknél is), amennyiben a vészhelyzetben a munkáltató új profil kiépítését vállalja.

A második munkaerőpiacon az ózdi tranzit foglalkoztatási társaság záró támogatásával számolunk. A szociális partnerek EU-ismeretekre történő felkészítésének finanszírozása az elmúlt évről ez évre húzódik.

Az akcióterv szervezeti megvalósításának kérdése

A Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv, illetve általában a munkaerőpiaci akciók megvalósításában meghatározó szerepet tölt be a munkaerőpiaci szervezet. A munkaerőpiaci szervezetet 1990-ben hozták létre, ez az Országos Munkaügyi Módszertani Központból, 19 megyei, valamint a fővárosi hivatalból és 176 helyi foglalkoztatási kirendeltségből áll. A megyei és a helyi egységek játsszák a fő szerepet a munkaerőpiaci szervezet tevékenységében. A kirendeltségek a szolgáltatások széles körét nyújtják, többek között munkaerőpiaci programokat szerveznek és passzív munkaerőpiaci intézkedéseket is foganatosítanak. A szervezet jellemző adatai: Foglalkoztatottak száma: 4400 fő, Tanácsadók száma: 1420 fő, Lakosság/sűrűség, személy/hivatal: 57,4 ezer, 1 tanácsadóra jutó munkanélküli (évente): 850 fő.

A regisztrált munkanélküliek közvetítés útján történő elhelyezése a munkaerőpiaci szervezet alapfeladata. A szervezet a regisztrált munkanélküliek közül havonta mintegy 3 százalékot helyez el, a képzésbe lépők aránya havi 1 százalék. Középtávon a munkába helyezés 5–10 százalékkal, a képzésbe történő bevonás 25–30 százalékkal növelhető. A cél elérése érdekében a tanácsadói tevékenységek javítása, a közvetítői szolgáltatás, a vállalati kapcsolattartás megerősítése szükséges. A sérülékeny rétegek számára kiemelt támogatásokat biztosító komplex programok indokoltak. Tovább erősíti a szervezet kapcsolatát a civil szervezetekkel, a családsegítő központokkal és a kisebbségi önkormányzatokkal.

A munkaerőpiaci szervezet korszerűsítése részeként a helyi foglalkoztatási irodák több mint felére kiterjedő országos számítógépesített rendszert vezettek be Magyarországon, a teljes hálózat kiépítése várhatóan 2001. december 31-ig valósul meg. A szervezet közvetítési tevékenységének piaci részesedése 7 százalék, a magánközvetítőké 2,4 százalék.

A szolgáltatási hálózatnak és a munkaerőpiaci szervezet által nyújtott szolgáltatások körének megfelelően a szolgáltatások fejlődése Magyarországon meglehetősen jó szintet ért el, ugyanakkor tovább kell javítani a szolgáltatásokat, különösen azok minőségét, az állomány szakképzettségét és a munkaerőpiacon az elhelyezési szolgáltatások, főként a munkaközvetítés szerepét. Az EURES²³ hálózattal való össze-

23 Számos európai ország működtet ún. Európai Foglalkoztatási Szolgálatot (EURES). Ennek fő feladata az egyes nemzetek munkavállalóinak kiszolgálása és a regionális foglalkoztatási (toborzási) politika koordinációja. A Szolgálat valójában egy európai munkaerőpiaci hálózat, amely mobilitásra ösztönzi a munkavállalókat az európai munkaerőpiacon. A Szolgálat egyaránt kapcsolatot tart az Európai Unióval és az egyes tagállamok állami munkaközvetítő hálózatával. A hálózatnak már mintegy 450 tanácsadó irodája működik, találni ilyen Ausztriában, Belgiumban, Dániában, Finnországban, Franciaországban, Németországban, Görögországban, Izlandon, Írországon, Olaszországban, Luxemburgban, Hollandiában, Norvégiában, Portugáliában, Spanyolországban, Svédországban és az Egyesült Királyságban is. A Szolgálat célja információval, tanácsadással és szakértői segítségnyújtással támogatni a munkavállalók elhelyezkedését és a cégek munkaerőigényének kielégítését.

kapcsolódás a munkaerőpiaci szervezet működése és a humánerőforrások további javítását igényli.

A középtávú foglalkoztatási stratégia előkészítése

Az említett szakmai munkálatok természetesen összekapcsolódnak egymással. A prioritások megfogalmazásában segít a már korábban elkezdett stratégiai munka, a prioritások meghatározzák az akciók közelebbi célját, fontossági rendjét, az akciók egyik fontos területe a munkahelyteremtési támogatási rendszer működtetése, amelyhez ugyancsak stratégiai keret szükséges.

Az EU által megkívánt hosszú távú szemlélettel készülő ún. nemzeti foglalkoztatási stratégia a keresleti, kínálati prognózison alapulva, a kereslet-kínálat mennyiségi és minőségi eltérése okainak feltárását és a stratégiai irányok meghatározását célozza. A munkában részt vesznek a kutatók, a szociális partnerek, a munkaügyi tanácsok, valamint a foglalkoztatáspolitikai napi megvalósítását végző szervezetek, a munkaügyi és az átképző központok. A már azonosítható munkaerőpiaci feszültségek a következők²⁴:

- alacsony a részvétel a munkaerőpiacon,
- radikális kínálatbővülés várható (egyes szakértői becslések szerint a nyugdíjazási kor felemelése miatt a kínálat bővülése elérheti az évi 100 ezer főt),
- jelentős termelékenységi lemaradásunk van, ami rontja a versenyképességet,
- a kis- és középvállalkozások, valamint ezek foglalkoztatási képességei nem elég erősek,
- a roma foglalkoztatás, s háttérben a romák társadalmi beilleszkedése és a folyamat segítése szintje túlzottan alacsony.

A stratégia kimunkálásának folyamatában a Gazdasági Minisztérium a megyei munkaügyi központoktól megyei részanyagokat kért. A munkálatok azonban a GM részéről nem voltak kellőképpen előkészítve, s ez is közrejátszott abban, hogy e munkák a stratégia készítésénél kevésbé használhatók. Ugyanakkor a központokkal megkezdett új típusú együttműködés rávilágított arra, hogy előbb-utóbb mindenképp átfogó területi tervezési rendszer kiépítése szükséges, amelynek intézményi alapját adhatják a megyei munkaügyi központok.

A stratégia készítésének kezdeti fázisában is már többféle oldalról fogalmazódott meg vélemény²⁵, ezek az alábbiakban foglalhatók össze:

1. Kutatói részről megfogalmazott javaslatok:

24 Középtávú foglalkoztatásfejlesztési koncepció. Gazdasági Minisztérium, kézirat, 1999. március 23., 49. o.

25 A foglalkoztatási stratégia készítéséről önálló szekcióban szakértői megbeszélést tartottak a szerző irányításával a Foglalkoztatás 2000' Konferencián Szegeden, 1999. november 10-12-én. Az alábbiakban a konferencián elhangzottak főbb gondolatait emeljük ki.

- nagyobb figyelmet szükséges fordítani a kisvállalkozók foglalkoztatási kapcsolataira,
- új, működőképes rendszerek kiépítését szükséges megkezdeni, mindenekelőtt a foglalkoztatás támogatása, szabályozása, megvalósítása, valamint az adó szabályozása területén. Mindehhez a szociális partnerek bevonása – nekik döntést adva – szükséges,
- le kell állítani a kormányt a Munkaerőpiaci Alap államosításában.

2. A szociális partnerek, munkaügyi tanácsok részéről megfogalmazott javaslatok:

- jobban kellene a meglévő intézményrendszerekre támaszkodni, nem szükséges például a kis- és középvállalkozások támogatására új ügynökség létrehozása,
- a társadalmi párbeszédet, a szociális partnerek bevonását erősíteni kellene. A helyi, kistérségi munkaerőpiacokhoz igazodóan ki kellene építeni a kistérségi szintű társadalmi párbeszéd fórumát,
- az EU-csatlakozás folyamatában erősíteni kell a társadalmi párbeszéd szerepét,
- a szociális partnerek képzését tovább kell folytatni.

3. A munkaügyi/átképző központok részéről megfogalmazott javaslatok:

- el kellene kezdeni a munkaügyi központok munkatársainak az új kihívásokra való felkészítését (tekintettel az új intézményi struktúrákra, az új támogatási rendszerek bevezetésére, az EU-csatlakozás előkészítésére),
- „kaotikus” a programokat támogató jelenlegi finanszírozási struktúra, ugyanakkor a régióban lehet egybeterelni a pénzeket,
- az új foglalkoztatási stratégia fogalmazza meg, hogy
 - új foglalkoztatási nyilvántartás kiépítése kellene, figyelemmel a fekete foglalkoztatás szintjének csökkentésére is,
 - középtávon újra megfontolandó a megyei központoknak erőteljesebb szerepet adni a munkahelyteremtések támogatásában, hiszen ez a szervezet az, amely legközelebb van a kistérségi munkaerőpiacokhoz,
 - újra kell gondolni a részmunkaidős foglalkoztatás támogatását, mivel a mai eszközök akadozva működnek,
 - a munkaerőpiacnak megfelelő oktatási rendszer kiépítése szükséges.

A stratégiára vonatkozó javaslat több minisztérium közreműködésével várhatóan ez évben a kormány elé kerülhet. A stratégia újabb fontos eleme lesz az EU-csatlakozásunk előkészítésének.