

## FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI KIHÍVÁSOK

*Az Európai Uniót, és benne Magyarországot érintő legfontosabb foglalkoztatáspolitikai kihívásokról feltett kérdéseinkre a Budapesti Corvinus Egyetem Emberi Erőforrások tanszékének három oktatója, Gábor R. István, Galasi Péter és Nagy Gyula együttesen adott választ.*

*1. Foglalkoztatási szempontból milyen az Európai Unió helyzete a globális környezetben? Magasabb vagy alacsonyabb a foglalkoztatási arány más régiókhöz képest?*

A foglalkoztatási arányt illetően az Európai Unió nem tekinthető a globális környezettel szembeállítható sajátos térségnek. Ebből a szempontból csaknem olyan heterogén, mint a világ hasonló gazdasági fejlettségi sávba eső egyéb térségei.

*2. Az Európai Unión belül milyen jelentős különbségek mutathatók ki? Van-e foglalkoztatási különbség az újonnan csatlakozott és a régebbi EU-tagállamok között? Várható-e kiegyenlítődés a két csoport között, és ha igen milyen időtávon belül?*

Az EU-n belüli heterogenitás jól érzékelhető abból, hogy a régebbi tagországok csoportján belül a 15–64 évesek átlagosan 67 százalékos foglalkoztatási aránya mellett mintegy 17 százalékpontnyi a különbség az e tekintetben listavezető Svédország 76 és a sereghajtó Olaszország 59 százalék körüli foglalkoztatási rátája között. (Az itt és a továbbiakban említett adatok az OECD, illetőleg az Eurostat kiadványaiból származnak, és ahol külön nem jelezzük, a 2007. évre vonatkoznak.) A jelenleg 46 százalékos foglalkoztatási rátájú Törökország esetleges csatlakozásával pedig a mai 17 százalékpontnyi különbség 30 százalékpontra emelkedhetne. Az uniós tagságot ugyan egyelőre nem, de az euroövezetbe való belépést fontolgató Izland esetleges csatlakozásával, miután ott a foglalkoztatási arány 86 százalék, további 10 százalékponttal növekedne a különbség.

A közép-kelet európai újonnan csatlakozott országok közül Csehország áll az élen, az EU-15-ök átlagától csupán 1 százalékponttal elmaradó, 66 százalékos foglalkoztatási rátával, s Lengyelország és Magyarország a sereghajtók, 57 százalék körüli rátával. A szlovák foglalkoztatási ráta ennél 4 százalékponttal magasabb.

Az uniós viszonylatban alacsony magyarországi foglalkoztatási ráta mögött szinte kizárólag a középfokúnál alacsonyabb iskolázottságúak kirívóan alacsony foglalkoztatási rátája áll; az ennél magasabb iskolázottságúak foglalkoztatási aránya nem tér el számottevően az uniós átlagtól. Csehországban és Lengyelországban is jelentősen, Szlovákiában pedig még a magyarországit is jóval meghaladóan elmarad a legalacsonyabb iskolázottságúak foglalkoztatási aránya az EU-15 országaiban mért arányoktól.

További szembevetendő cseh, szlovák és magyar sajátosság a részidős foglalkoztatás roppant alacsony, 2,5–3,5 százalék körüli részaránya. Az ennél jóval magasabb, 10 százalék körüli lengyelországi arány is 8 százalékponttal elmarad az EU-15-ök átlagától.

Végül, az újonnan csatlakozott országok közül különösen Magyarországon kirívóan nagy a foglalkoztatási ráta térségek közötti szóródása.

Ami a foglalkoztatási ráták kiegyenlítődését illeti, egyelőre nemigen tapasztalható ilyen tendencia sem a régebbi EU-tagállamok, sem a régebbi és az újonnan csatlakozott tagállamok, sem pedig a Magyarországon belüli régiók és iskolázottsági csoportok tekintetében.

*3. A foglalkoztatáson belül milyen markáns különbségek vannak az EU-ban a nemek közötti arány és az életkor tekintetében? Ezek csökkentésére milyen foglalkoztatáspolitikai eszközöket használnak az egyes tagállamok, és várható-e a harmonizáció az EU-n belül az egyes eszközök használata tekintetében?*

Mind az Európai Unióban, mind Magyarországon jelentős és tartós nemek közötti foglalkoztatási különbségek figyelhetők meg – a nők foglalkoztatási szintje tartósan alacsonyabb, mint a férfiaké. A nemek közötti különbségek ugyanakkor az idő múlásával csökkennek, a nők foglalkoztatottsága valamivel gyorsabban emelkedik, mint a férfiaké. A 15–64 éves népességre vetítve az EU-27 átlagában a férfiak foglalkoztatási hányada 1997-ben 70, 2007-ben 72,5 százalék, a nők megfelelő adatai: 51,4 és 58,3 százalék. A férfiak rátája tehát 2,5, a nőké pedig 6,9 százalékponttal emelkedett. Az időszak végén a nemek közötti különbség az induló 18,6 százalékponttól 14,2 százalékponttal csökkent. Magyarországon a különbségek hasonlóak. Mindkét nem foglalkoztatási hányada alacsony, a foglalkoztatottságuk viszonylag lassan emelkedik, a nemek közötti különbségek pedig rendkívül lassan csökkennek. A férfiak 1997-ben megfigyelt 59,7 százalékos foglalkoztatási rátája 2007-re 64 százalékosra, a nőké pedig 45,4 százalékról 50,9 százalékra emelkedett, 1997-ben a férfiak foglalkoztatási hányada tehát 14,3, 2007-ben pedig 13,1 százalékponttal haladta meg a nők azonos mutatójának értékét. Számos olyan uniós országot találunk, ahol a nők foglalkoztatási hányada viszonylag magas, illetve a nemek közötti különbségek az idővel csökkennek. Ennek legfontosabb tényezője, hogy a nők körében gyorsan emelkedik a rész-munkaidős foglalkoztatás. Főként ennek tudható be, hogy például Dániában a férfiak javára mutatkozó, 1997-ben mért 11,4 százalékpontos foglalkoztatási előny 2007-re 7,8 százalékponttal csökkent. Az Európai Unió nemek közötti foglalkoztatási szintkülönbségek mérséklését célzó fontos irányelve a háztartási/családi és a munkával kapcsolatos tevékenységek összeegyeztethetőségének elve. A magyar foglalkoztatáspolitikában ez az elv az elmúlt időszakban nemigen érvényesült – nem utolsósorban a gyermekneveléssel kapcsolatos, túlzottan bőkezűnek tekinthető ellátási rendszerek fennmaradása következtében, amelyek az egyébként munkaképes nőket a munkaerőpiacról történő távolmaradásra ösztönzik. Ugyancsak ebbe az irányba mutat az a már említett tény is, hogy igen alacsony a részidős foglalkoztatás aránya.

Korcsoportok szerint is markáns különbségek figyelhetők meg a tagállamok foglalkoztatási rátájában, ezek a különbségek azonban csak részben vezethetők vissza a régi és az új tagállamok közötti eltérésekre.

A fiatalok (15–24 évesek) foglalkoztatási hányada ugyan valamivel magasabb (40,8 százalék) a régi tagállamok körében, mint a huszonhét tagállam átlaga (37,2 százalék), de a régi tagállamok foglalkoztatási hányadai igen nagy szóródást mutatnak. A magas holland és dán arány (68,4 és 65,3 százalék) mellett a közép-kelet európaival vetekedő igen alacsony rátákat is látunk: Görögországé 24 százalék, Olaszországé 25,2 százalék, Franciaországé 31,5 százalék, Portugáliáé 34,9 százalék. Az újonnan csatlakozott országok többsége az alacsony foglalkoztatottsággal jellemez-

hető régi tagállamokhoz hasonló képet mutat (például: Bulgária 24,5 százalék, Csehország 28,5 százalék, Lettország 25,2 százalék, Románia 24,4 százalék, Szlovákia 27,6 százalék). Magyarország a fiatal foglalkoztatottak arányában is sereghajtó, 21 százalékos arányával a 27 tagállam között az utolsó. Megjegyezzük még, hogy az újonnan csatlakozott országokban a fiatalok foglalkoztatási arányai az elmúlt években többnyire csökkentek. Ennek egyik oka az elmúlt egy-, másfél évtizedben lezajlott oktatási (elsősorban felsőoktatási) expanzió. Ehhez hasonló expanzió a régi tagállamok többségében már a hetvenes években lezajlott.

Ami az idősebbek foglalkoztatását illeti, az 55–64 éves korosztály esetében 36 százalékpontnyi a különbség a svédországi 70 és az olaszországi és luxemburgi 34 százalékos foglalkoztatási arány között. Az újonnan csatlakozott közép-kelet európai országok közül ez a ráta Lengyelországban a legalacsonyabb, 30 százalék, de 33 százalékos rátájával Magyarország és 36 százalékos rátájával Szlovákia is a lista végén található. Csehország 46 százalékos rátája ugyanakor megegyezik az EU-15-ök átlagával.

Az 55–64 évesek alacsony magyarországi foglalkoztatási rátájának kialakulásában nyilvánvalóan jelentős szerepet játszott, hogy a rendszerváltozást követően a nyugdíjba vonulás nagy tömegek számára menekülés volt a tartós munkanélküliségtől. Az ezredforduló táján viszont már a korai nyugdíjba vonulás nem tapadt olyan szorosan a munkaerő-piaci esélyekhez, mint a rendszerváltást követő években, s az évente nyugdíjba vonulók átlagos életkora elképesztően gyorsan, csaknem öt évvel emelkedett. Ennek eredményeképpen a 2004-ben nyugdíjba vonult férfiak átlagos életkora Magyarországon már csak szűk egy évvel maradt el az uniós átlagtól, a nőké pedig bő egy évvel meg is haladta az uniós átlagot.

*4. A foglalkoztatáspolitikai eszközök tekintetében az újonnan csatlakozott országok között vannak-e hasonlóságok, vagy inkább a különbségek dominálnak? Várható-e összehangolódás ezen a téren?*

Az Európai Uniónak nincs közös foglalkoztatáspolitikája, van viszont foglalkoztatási stratégiája (European Employment Strategy), aminek keretében foglalkoztatáspolitikai irányelveket fogalmaznak meg, amelyeket a tagországok igyekeznek követni. Az irányelvek közül a legfontosabb az adott foglalkoztatási szintek elérésének a követelménye, ezeket számszerűen is meghatározzák. 1997-ben például az Európai Unió akkori vezetői 2010-ig közösen elérendő célként a 15–64 éves népesség 70 százalékának, ezen belül a nők 60, az idősebbek 50 százalékának foglalkoztatását irányozták elő. 2001-ben pedig 2005-re szóló középtávú célként a megfelelő foglalkoztatási arányokat 67, 57, illetőleg 50 százalékban szabták meg. A kitűzött célok egyelőre nem teljesültek.

A tagországok foglalkoztatáspolitikai eszközei meglehetősen hasonlóak – függetlenül attól, hogy régi vagy újabb tagállamokról van szó. A tagországok igyekeznek az úgynevezett legjobb gyakorlatokat (best practice) átvenni egymástól. A különböző nemzeti foglalkoztatáspolitikai eszközök értékelésére és a legjobb gyakorlatok megismerésére az Unió külön projektet működtet (Mutual Learning Programme of the European Employment Strategy, <http://www.mutual-learning-employment.net/>). A tagországok foglalkoztatáspolitikai eszközeire az elmúlt évtizedben az úgynevezett *aktiválás* jellemző, ami annyit jelent, hogy a korábbi, elsősorban segélyek és járadék-

kok folyósítására, tehát főként jövedelem pótlásra koncentrálnak eszközöket felváltják az aktív munkaerőpiaci politikák, amelyeknek lényege, hogy a különféle munkanélküliséggel kapcsolatos transzfereket álláskereséshez, illetve egyéb, a munkanélküliek munkavállalási lehetőségeit javító tevékenységekhez kötik (például képzés). Az eszközök között egyre nagyobb súlyt kapnak az olyan támogatások, amelyek arra ösztönzik a munkanélkülieket, hogy a jogosultsági időtartam lejárta előtt munkába álljanak; e konstrukciók közös vonása, hogy munkába állás esetén a jövedelemtranszfer nem szűnik meg, csupán összege csökken.

##### 5. Hogyan lehetne Magyarországon az aktivitási rátát emelni?

Az EU-hoz viszonyítottan alacsony foglalkoztatási ráta ellenére Magyarországon aligha lehet cél a foglalkoztatás minden áron való növelése. Tekintettel kell ugyanis lenni arra, hogy a foglalkoztatásbővülés és a termelékenységnövekedés között mind rövid, mind hosszú távon átváltási összefüggés áll fenn (még ha az uniós iránymutatók ennek ellenkezőjét sugallják is), s hogy hosszabb távon a reálbérszínvonal alakulását elsősorban a termelékenység alakulása határozza meg. Ennek megfelelően a gazdasági növekedésnek minél nagyobb része származik a foglalkoztatás bővüléséből és minél kisebb része a termelékenység javulásából, annál lassúbb lehet a bérfelzárkózás. Emellett a foglalkoztatottság bővüléséből származó gazdasági növekedés részben csak látszólagos. A foglalkoztatottság bővülése ugyanis rendszerint azzal jár, hogy a korábban a háztartási szektorban végzett, nem regisztrált tevékenységek regisztráltak, piaci vagy közösségi szektorbeli tevékenységekké válnak, s akár növekszik ettől, akár nem, növekvőnek mutatkozik a gazdaság összkibocsátása.

Ami Magyarországon valóban sürgető feladat: a foglalkoztatási ráta térbeli és társadalmi csoportok közötti szélsőséges és tartós különbségeinek mérséklése. E tekintetben legfontosabb stratégiai teendőként – az uniós iránymutatókkal összhangban – a dolgozók mobilitásának elősegítése jelölhető meg.

A földrajzi mobilitás két fő formája érdemel különös figyelmet. Egyik a napi ingázás, amelynek lehetséges hatósugarát és hozzáférhetőségét leginkább a távolsági tömegközlekedés fejlettsége (hálózatsűrűség, menetidő stb.) és igénybevételének költsége határozza meg. A másik a lakóhely-változtatás, amelynek intenzitása annál nagyobb lehet, minél elterjedtebb és megszokottabb lakáshasználati jogcím a lakásbérlés, szemben a saját tulajdonú ingatlanban lakással.

A foglalkozási mobilitás lehetséges mértékének elsődleges meghatározója a lakosság iskolázottságának alakulása: minél iskolázottabbak a dolgozók, annál könnyebb lehet foglalkozást váltaniuk. A munkahelyi mobilitás lehetséges intenzitása pedig főként azon az – egymást kölcsönösen feltételező – két körülményen múlik, hogy az egyes foglalkozásokban mennyire egységes a gyakorlásukhoz szükséges szaktudásigény, és hogy mennyire igazodik ehhez hozzá a szakképző intézmények által nyújtott szaktudás.

A mobilitás szempontjából leglényegesebbnek vélt körülmények e felsorolásszerű áttekintéséből nem csak az érzékelhető, hogy elsősorban milyen irányú lépéseken múlik a dolgozók mobilitási készségének növekedése, hanem az is kiviláglik belőle, hogy a dolgozók mobilitásának elősegítése, bár döntő jelentőségű, nem máról holnapra látványos eredménnyel kecsegtető csodaszer. Különösen a foglalkoztatási és munkanélküliségi ráták térségek közötti tartós eltérései és a diszkriminációs eredetű

munkaerő-piaci esélykülönbségek esetében nyilvánvaló, hogy a kiegyenlítődésnek hosszabb távon sem lehet kizárólagos mechanizmusa a munkaerő mobilitása.

A dolgozók mobilitásának elősegítése mellett ugyanakkor egy további, makrogazdasági érv is szól. Nevezetesen az, hogy a - részint tartós munkanélküliségben megnyilvánuló, részint reményvesztett állástalanságként rejtve maradó - szerkezeti munkanélküliséget csökkentő hatásának eredményeképpen mérséklődhet a bennfentes, foglalkoztatott dolgozók erős alkupozíciójából fakadó bérinflációs nyomás. Ezáltal csökkenhet az esetleges foglalkoztatásbővítési célzatú, munkaerőkereslet-élénkítő intézkedések inflációs kockázata.

**T. L.**