

A HAZAI FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA KIHÍVÁSAI

Pirisi Károly közgazdász 2001-től a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal főigazgatójaként irányítja a foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos feladatokat. 2009. október 15-én előadást tartott a Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kara és Gazdálkodástudományi Kara által közösen szervezett foglalkoztatáspolitikai konferencián. A következőkben ezt az előadást adjuk közre. Egyúttal jelezzük, hogy a Köz-Gazdaság a következő számban új rovatot indít a Munkaügyi Szemlével közösen, amelyben az aktuális foglalkoztatáspolitikai kérdéseket vizsgáljuk meg, elméleti nézőpontból.

Előadásomban szeretném bemutatni az aktuális munkaerőpiaci folyamatokat, amelyek szerintem mind a közgazdász-társadalomban, mind pedig a gyakorlati életben résztvevők számára fontosak, illetve szeretnék néhány adatot is bemutatni az Állami Foglalkoztatási Szolgálatról és a magyar foglalkoztatáspolitikáról – hol tart, mivel foglalkozik, milyen problémái vannak.

Az első aktualitását az adja, hogy a Magyar Közgazdasági Társaság 47. közgyűlésén – a Közgazdasági Társaság életében először – foglalkoztatási szekciót is szerveztek, amit a résztvevők nagy érdeklődéssel fogadtak. Ennek a szekciónak néhány megállapítását szeretném ismertetni. Az első egy rövid jellemzése az elmúlt egy évnél. A válság erősen érintette Magyarországot, mértékéről egyébként persze vita folyik. Ami tény, hogy kb. 70 ezer fővel csökkent a foglalkoztatott létszám. Ez természetesen következménye annak, hogy leépítés is volt, meg létszámfelvétel is. Ami első pillanatra talán meglepő, hogy emellett 150 ezer fővel emelkedett a regisztrált álláskereső száma. Ezt megelőzően, a kilencvenes években, a rendszerváltás elején, a privatizációval párhuzamosan volt a legmagasabb a munkanélküliség. 1993-ra majdnem 800 ezer főre nőtt a regisztrált munkanélküliek száma. A létszámcsökkenés több mint felét az export visszaesése okozta. Ez mutatja, hogy milyen sebezhető jelenleg a magyar gazdaság, ami a foglalkoztatási szerkezet vizsgálatán keresztül nagyon egyértelműen kimutatható.

Az *elbocsátásokról* szólva elmondható, hogy 2009-ben 40–50 százalékkal több tömeges létszámleépítést jelentettek be az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál, mint az előző évben. Ezek a bejelentések a 30 fő fölötti elbocsátásokra vonatkoznak, és elsősorban Közép- és Nyugat-Magyarországot érintik. Az utóbbi 19 évben nagy területi különbségek alakultak ki a regisztrált munkanélküliek, illetve álláskereső százalékos arányát tekintve. Kelet-Magyarországon, valamint Délnyugat-Magyarországon nagyon magas, Közép-Magyarországon, Északnyugat-Magyarországon relatíve alacsony a munkanélküliség. Majdnem 12-szeres a különbség, ha Közép-Magyarországot összehasonlítjuk Északkelet-Magyarországgal. Azt várhatnánk, hogy ezeket a területeket erősebben érintette a válság, főleg az export csökkenése, a feldolgozóipar visszaesése miatt. De nem ez következett be. 2009 júliusáig az arány nem változott, hanem ahogy nőtt a munkanélküliség Nyugat-Magyarországon, olyan arány-

ban nőtt Kelet-Magyarországon és Délnyugat-Magyarországon is. Például ha az augusztusi adatokat vizsgáljuk, Komárom-Esztergom megyében a ráta növekedése 208 százalék volt, tehát több mint háromszorosára emelkedett a regisztrált álláskereső száma egy év alatt, ami igen jelentős. Ugyanígy emelkedett Kelet-Magyarországon is, de júliustól van egy csökkenés, ami az „*Út a munkához*”-program pozitív hatásának tulajdonítható, mert elsősorban ezeken a területeken indult el a közfoglalkoztatás. Ez a szeptemberi adatok szerint kb. 92 ezer főt érintett, de jelentős részük várhatóan vissza fog áramolni a regisztrált munkanélküli státuszba. Nagyjából 70 ezer fő október végén újra álláskeresővé válik, mert ezek a foglalkoztatási szerződések akkor fognak lejárni.

Valamit szeretnék mondani a *falusi munkanélküliségről*. 1993-ban, amikor a leg súlyosabbak voltak a foglalkoztatási gondok, akkor alacsonyabb volt a falusi munkanélküliségi ráta, mint manapság. Az 1980-as években 1,2 millió ember dolgozott a mezőgazdaságban, és ez 200 ezer alá csökkent az idők folyamán. A mezőgazdaság munkaerő-felszívó képessége napjainkra gyakorlatilag megszűnt. Általánosan megfogalmazható, hogy a legtöbb kistelepülésen, a közfoglalkoztatás kivételével, elhelyezkedni szinte lehetetlen. Sajnos a munkaképes korú lakosság döntő többsége valamilyen alkalmi munkából él. Ez egy olyan probléma, amit meg kell oldani, és erre nem elég az elvándorlás támogatása.

Még egy tényre szeretném felhívni a figyelmüket. A magyarországi külföldi tulajdonban lévő vállalatok *termelékenységé* négyszerese a hazai tulajdonban lévő vállalatokénak. Csehországban ez kétszeres, Németországban 1:1 az arány. Ez eléggé problematikus, mert mind területileg, mind pedig társadalmilag elég nagy differenciálódás látható. Van egy szűk foglalkoztatotti réteg, a válság előtt olyan 300 ezer fő, aki az export jelentős részét előállítja. Vannak más becslések is, de azt lehet mondani, hogy nagyjából 300 ezer ember termelte meg 2008-ban az export kétharmadát és a hazai GDP több mint a felét, a többiek a maradékot. Ez egy hihetetlen nagy szakadék az ország többsége és e nagyon szűk rétege között, ami rendkívüli sebezhetőséget is okoz. Ahogy az elején mondtam, az export visszaesése – az autóiparban 60 százalékos keresletcsökkenést mértek 2009 áprilisában, májusában – miatt csökkent az import és ez egy lefelé menő spirált idézhet elő. De a másik oldal, az ország egy kisebbik része teljes joggal mondhatja, hogy mi tartunk el titeket. Ez pedig mind társadalompolitikailag, mind gazdaságpolitikailag problémákat fog okozni. Valószínű, hogy hosszabb távon ez nem tartható fenn, mert egy egészséges fejlődésnek szélesebb körre kellene alapozódnia.

További megállapítás, ami szintén elhangzott a közgazdász vándorgyűlésen, hogy nagyon magasak a járulékok és az adók, *sokat költünk szociális kiadásokra*. Az ezekre vonatkozó adatokat alaposabban megvizsgálva, egyértelműen kitűnik, hogy 2000–2006 között a szociális kiadások nominális értéke az EU átlagában a GDP 15 százaléka volt. Mi többet költöttünk, mint az EU-átlag. Vannak olyan országok, amelyek kevesebbet költöttek, pl. Észtország vagy Írország. Ugyanakkor az az érdekes, hogy nagyfokú korrelációt nem lehet kimutatni a válság hatása és a szociális kiadások között. Nálunk nőttek a szociális kiadások, minket is rosszul érintett a válság, de pl. Észtországot még rosszabbul, pedig ott csökkentették a szociális kiadásokat.

A következő gondolatom: teljesen egyértelmű, és az elmélet is alátámasztja, hogy *a magas bérszint vagy a magas bérköltség nem akadályozza az exportot*. Természe-

tesen összhangban kell lenni a kimenő összes bérköltségnek a fejlettséggel, tehát a GDP színvonalával. De ezt az összefüggést többen cáfolták velem együtt. A megtermelt jövedelemen belül átlagosan 20 százalék a bérköltség aránya, ami az iparban 10 százalék. Ha levesszük az erre jutó járulék mértékének a 10 százalékát, az az összes megtermelt jövedelemben néhány tizedszázalékos változást jelent. Valószínű, hogy ez nem nagyon erős változást fog okozni a jövedelemtermelő képességben. Tudjuk, hogy létezik az országok között adóverseny, de az a kérdés, hogy az adóverseny arra vonatkozik-e, hogy mekkora az abszolút szint, vagy arra, hogy mennyire kiszámítható egy ország adózási szisztémája. Volt egy OECD-felmérés tavasszal, amelyben megkérdezték az 500 legnagyobb vállalatot az OECD-országokban, hogy melyik a legtermelékenyebb, melyik a legjobb befektetési lehetőséggel rendelkező ország. Gondolom, mindenki tudja, hogy Dánia az első; mi öt év óta visszaestünk néhány hellyel. Az elmúlt évben nálunk is volt egy felmérés. Több aspektust vizsgáltak. Egyet szeretnék csak kiemelni: az-e a fontosabb, hogy csökkenjen az adó vagy a járulék mértéke, vagy az-e a jobb, ha 5 évig befagyasztják a mostani szisztémát, amihez tudnak a vállalatok alkalmazkodni. Egy tízes skálán lehetett szavazni, ahol a magasabb pontszám jelezte a téma relatíve nagyobb fontosságát. Az elsőre valamennyivel több, mint 1 egészet adott az 500 vállalat, a másokra pedig 9-et. Tehát arra, hogy inkább maradjon a jelenlegi adószint, de az legyen kiszámítható, amihez tudnak alkalmazkodni. Ahhoz nem tudnak igazodni, ha évente többször változik; teljesen mindegy, hogy milyen a változás iránya. Fogalmazhatnánk úgy is, hogy sokkal fontosabb a járulék- és adópolitika kiszámíthatósága, mint az adók abszolút nagysága. A folyamatos változást a vállalatok nehezen viselik el, nem is beszélve a kisvállalkozásokról, akik ezt még nehezebben teszik.

Nézzük, hogyan alakult a *foglalkoztatási ráta* Magyarországon. 1980-ban 80 százalék körül volt. Itt egy megjegyzést tennék. Nem régen járt a Munkaerőpiac Irányító Testülete Izlandon. Izland legközelebbi szomszédja 1 500 km-re található: Grönland. Nagyon belterjes ország, 400 ezren lakják, 220 ezer a 16–74 év közötti aktív korú állampolgárok száma. Ezek körében 82 százalékos volt a foglalkoztatási szint 2008-ban. A szakszervezeti participáció 86 százalék. A munkanélküliség most felemelkedett 1,6 százalékról 10 százalékra. Ők kérdezték tőlünk, hogy mit lehet a tömeges munkanélküliséggel kezdeni, mert ahhoz nem szoktak hozzá az ottaniak, az elmúlt 30–40 évben ilyen nem volt. Igazán jó tanácsot nem tudtam adni, de megjegyeztem, hogy valószínűleg az alacsonyan képzett emberek körében nagyobb a munkanélküliség, ők erre azt mondták, hogy ez természetesen így van. Nálunk a munkavállalási korú lakosság 22 százalékának nincs semmilyen szakképzettsége, 5 százalék körüli azok aránya, akik még az általános iskolát sem végzik el. Náluk ez az utóbbi érték 0 százalék, de ott is ugyancsak 20 százalék körüli a szakképzettség nélküliek aránya. Ott sem teljesen mindegy, hogy milyen szakképzettsége van a népességnek. Egyébként az izlandi foglalkoztatási szolgálat létszámát a válságra való tekintettel 50 százalékkal emelték, és közel duplájára növelték a válság kezelésére fordítandó állami kiadásokat. Nálunk nem nőtt a létszám és 40 százalékkal csökkent az a pénzösszeg, amit a klasszikus foglalkoztatáspolitikai eszközökre tudunk fordítani. Visszatérve Dánia és Magyarország különbségére, ha GDP-arányosan nézzük például a szociális, védelmi kiadások arányát, akkor azok 30 százalékkal magasabb arányúak Dániában, mint Magyarországon. Persze lehet azt mondani, hogy szegénységi csap-

da van, minél alacsonyabb a GDP, annál kevesebbet lehet elvonni egy adott gazdaságban.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnak tizenkét *teljesítményindikátora* van. Ezek összetett indikátorok. Ebből a tizenkét mutatóból öt kötelező jellegű minden egyes uniós ország számára. Ezekről, az Európai Unióba lépésünk óta, évente be kell számolnunk a Bizottságnak. Ha nem teljesítjük az unió foglalkoztatáspolitikai célkitűzései szerinti mutatókat, az befolyásolhatja az országunknak nyújtott támogatások nagyságrendjét.

Ha a *minőségbiztosítást* nézzük, akkor megállapítható, hogy az ÁFSZ rendelkezik olyan minőségbiztosítási rendszerrel, amelyben értékelhetők a legfontosabb tevékenységek kirendeltségi szinten (169 kirendeltségünk van, és 300 körüli a foglalkozás-információs pontoknak a száma, összesen közel 500 helyen vagyunk jelen). Minden kirendeltségünkön folyó munka mennyiségét, minőségét, az ügyfeleink elégedettségét – e célra kialakított, megegyezéses eredménycélokkal történő vezetési rendszer keretében – rendszeresen tudjuk mérni, értékelni. Évente közel 120 ezer álláskeresőt, valamint 6000 munkaadót kérdezzük meg, hogy mennyire elégedettek a tevékenységünkkel. A válaszadók döntő többsége elismeréssel nyilatkozik munkánkról. A munkaügyi központok ebben az évben kezdték el az ISO 9001 szabvány bevezetését. Magyarországon az ÁFSZ rendelkezik a legtöbb nemzetközi és hazai minőségbiztosítási díjjal a közigazgatás területén.

Minden félévben találkoznak az európai államok foglalkoztatási szolgálatainak vezetői, és tájékoztatják a Bizottságot arról, hogy *melyik ország mit tett a foglalkoztatás elősegítése érdekében*. A közelmúltban a gazdasági válság okozta foglalkoztatási feszültségek kezelésére helyeződött a hangsúly. A rendelkezésünkre álló információk alapján elmondható, hogy gyakorlatilag mindenhol nőtt az erre szolgáló pénzösszeg, még Észtországból is, ahol több mint 20 százalékkal kellett csökkenteni az állami kiadásokat. A legnagyobb mértékű növekedés Szlovákiában volt, 100 százalékkal nőtt az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökre szánt forrás.

Az egyes szociális és munkaerő-piaci eszközökre (szolgáltatás, aktív eszközök és passzív támogatások) az EU átlagában a GDP 2 százalékát költik. Magyarországon ez 0,4 százalék. Ha a többi kiadást nézzük, öregségi ellátásokra az EU-átlagot költjük, egészségügyre szintén, családtámogatásokra viszont az átlag másfélszeresét. Összeségében azonban Magyarország az átlagnál kevesebbet költ.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat a támogatásaival több tízezer fő részére biztosít elhelyezkedési, valamint munkahely-megőrzési lehetőséget. Ez év első háromnegyedében például 92 ezer fő vett részt a „*Lépj egyet előre*”-programban, s szerzett valamilyen szakképzettséget. A kormány munkahelymegőrző programja pedig 26 ezer álláshelyet érintett.

A *felnőttképzésről*. Készítettünk e témáról egy felmérést az 500 fő fölötti létszámot foglalkoztató vállalatoknál. A foglalkoztatottak közül 17 százalék azok aránya, akik valamilyen felnőttképzésben részt vettek. Magyarországon nagyon alacsony a felnőttképzési részvétel, bár az állam próbálja ezt elősegíteni különböző támogatásokkal. Valószínűleg olyan összefüggés is van, hogy „minél kedvezőbb a támogatás, annál nagyobb lesz a hajlandóságom, hogy továbbképezzem magam, illetve, hogy ne szociális segélyből éljek”. Úgy becsüljük, hogy 2009-ben 44 ezer embert tudunk valamilyen felnőttképzési programba bevonni. Ebbe beletartozik az uniós forrásból fi-

nanszírozott „*Lépj egyet előre*”-program is. Sajnos a képzésre fordítható, a Munkaerőpiaci Alapból származó forrás csökkenő tendenciát mutat. A támogatható létszám tekintetében elég nagy a visszaesés, a korábbi közel 10 ezerről 5–6000 főre csökkent azok száma, akik képzési támogatásban részesülhetnek. Ez a folyamat nincs teljesen összhangban az Európai Unió irányelveivel. A képzési támogatás pedig egy igen hatékony foglalkoztatáspolitikai eszköz, hatékonyságát az mutatja, hogy 2008-ban a képzés befejezése után 6 hónappal a résztvevők 43 százalékának nem támogatott állása volt. Az EU-átlag 41 százalék. Voltak olyan elképzelések több országban is, például Svédországban, a kilencvenes években, hogy ennek az aránynak el kell érnie a 70 százalékot, különben nem ad támogatást az állam. Ez ott sem sikerült, az elvárás nem bizonyult teljesíthetőnek, és a számbavétellel is problémák voltak. Az az EU álláspontja, hogy a 35–45 százalék közötti érték elfogadható.

Azt tapasztaljuk, hogy bár túlképzés van a felsőfokú végzettségűek esetében, mégis nekik van a legnagyobb esélyük az elhelyezkedésre. A 8 általánossal vagy annál alacsonyabb végzettséggel rendelkezőknél ez az esély sokkal kisebb. A gyakorlat azt mutatja, hogy érdemes tanulni. Az egy más kérdés természetesen, hogy az a szakma vagy az a munkahely megfelel-e a végzettségnek, meg annak, amit elvárnak az egyének. Az, hogy a munkaerőpiac a munkavállalóknak megfelelő szintű, a képzettségüknek megfelelő munkakört nyújt-e, egy külön vizsgálatot igényelne.

Mivel a válság mindenkit érint, ezért a kormány 7 milliárd forintos *munkahely-megőrzési programot* indított, amit az Országos Foglalkoztatási Alapítvány kezelt. Az Unió többi tagországa már 2008 májusától, illetve júniusától elindított ilyen programokat. 2008 őszén például Ausztriában két tárca kapott többletforrást. A gazdasági és a foglalkoztatási minisztérium összesen 1 milliárd euró többlet felett rendelkezhetett. Ennek az 50 százalékát, 500 millió eurót, kötelezően felnőttképzésre kellett fordítaniuk, egy nagyon magas keresetpótló juttatás mellett, mert most olyan emberek is a munkaerőpiacra kerültek, akik még sosem voltak munkanélküliek. Ez egy strukturális válság, és nem szabad engedni, hogy a munkavállalási kultúra sorvadjon, szóltak az érvek. A többletforrás másik részét pedig munkahely-megőrzési programokra fordították. A munkáltatóval történt megállapodás alapján támogatást 3 hónapra lehetett kapni, a vállalat szakszervezetének egyetértésével. A megállapodás szerint ez automatikusan járt a munkavállaló után, és három hónappal meghosszabbítható volt.

Ez az 1 milliárd eurós többlet az aktív eszközökre magyar összehasonlításban óriási összeg, mivel jóval magasabb, mint a munkanélküli-ellátásra és aktív eszközökre költhető összes hazai forrás.

Nálunk fél évvel később indult a munkahelymegőrzés támogatásának a rendszere és más feltételekkel. Az összeg 10 milliárd forint volt, amit az ÁFSZ nyújtott. Én úgy gondolom, hogy ez a program nagyon sikeres volt, mert azokat a vállalatokat tudta elérni, akik nagy bajban voltak.

A „*Lépj egyet előre*”-programok működéséről is mondok néhány szót. Azt lehet látni, hogy nagyon lecsökkent a hazai forrásból felnőttképzésre fordítható összeg. Ami működik, az a „*Lépj egyet előre I.*” vagy a „*Lépj egyet előre II.*” program. Ezek az Unió által támogatott programok, a célkitűzés az volt, hogy a résztvevők 70 százaléka 8 általános vagy az alatti iskolai végzettséggel rendelkezzen. Nagyon sikeres program volt. Területileg Szabolcs-Szatmár-Bereg megye mutatói a legjobbak. Az elhelyezkedési mutatók megegyeznek az MPA-ból finanszírozott képzések mutatóival vagy magasabbak

azoknál. A „Lépj egyet előre I.” programba közel 20 ezer embert tudtunk bevonni, a „Lépj egyet előre II.”-ben pedig 19 ezer fő vett részt, és további 30 ezer jelentkező van.

Az Európai Unió több *válságkezelő akciót* is indított. Az első volt a munkahelyek megőrzésére irányuló, ezt 2008 júniusában fogadta el a Bizottság. A második a vállalkozásbarát és munkahelyteremtést támogató környezet kialakítása volt. A harmadik a foglalkoztatási szolgálatok hatékonyságának a növelése. A Bizottság már tavaly decemberben úgy foglalt állást, hogy nemcsak a hatékonyságot kell növelni, hanem a szolgálatok létszámát is, azért, hogy több ember tudjon foglalkozni a munkanélküliekkel. Sajnos ez utóbbira nálunk nem került sor, igaz nem is csökkent a létszám.

A szakképzési szükségletek előrejelzése is elengedhetetlen. Ez nem teljesen megoldott Magyarországon. A jó gyakorlatok átvétele tekintetében Magyarország továbbra sem jár az élen.

Még arról szeretnék beszélni, hogy *egyes országok milyen válságkezelő programokat indítottak* 2009 áprilisáig. Az Európai Bizottság az országokat három típusra osztotta: liberálisokra, konzervatívokra, illetve a vegyes megoldásokat alkalmazókra. A liberálisok – minket is ide soroltak – nagyon kevés intézkedést tettek, a fejlett országok pedig többet. Ez is a szegénységi csapda következménye.

Végezetül egy pár szót arról, hogy az ÁFSZ mit tartana fontosnak a magyarországi foglalkoztatás a növelése érdekében. Az első, amit meg kellene tenni, a *flexicurity modell* alkalmazása. Ez legjobban talán Dániában működik. Az a fő elve, hogy nem a munkahelyet, hanem az egyént védik. Sokféle megoldás van erre, ezek közül nagyon egyszerű, kézzel fogható az osztrák *„hátizsák” modell*, amit 1995 óta alkalmaznak. A bér 0,25 százalékát kell befizetni a munkáltatóknak egy elkülönített állami pénzalapba. Cserébe megváltoztatták a munka törvénykönyvét, a végkielégítésre és a felmondásra járó bér nem a munkáltatót terheli, hanem ezt az alapot. Amikor egy munkavállaló munkaviszonya megszűnik, kétféleképpen dönthet. Dönthet úgy, hogy a korábbi munkaviszonya után járó pénzösszeget felveszi, de dönthet úgy is, különösen akkor, ha rövid idő alatt új munkahelyet talál, hogy azt az elkülönített alapon hagyja. E modellek adaptálása nagyban segíthetné a hazai munkaerőpiac rugalmasságának növekedését is.

