

1. HELYZETKÉP ÉS TANULSÁGOK

1.1. MUNKAERŐ-PIACI LÁTLELET

FAZEKAS KÁROLY – SCHARLE ÁGOTA



A rendszerváltással együtt járó gazdasági visszaesés nyomán az 1990-es évek első felében a magyar munkapiacra drámai átalakulás zajlott: az 1996. évi mélyponton az aktív korú népesség alig több, mint fele dolgozott, 42 százaléka inaktív volt, és a tartós munkanélküliek aránya meghaladta az aktív korú népesség 3 százalékát, azaz a munkanélküliek több mint fele egy éven túl nem talált állást. Az ezt követő lassú javulás 2003-ig tartott: ettől kezdve a foglalkoztatottak aránya 57 százalék körül stagnált egészen a 2008. évi globális pénzügyi válságig, ami újabb csökkenéssel járt. Hasonlóképpen, a tartósan állástalanok aránya sosem csökkent 1,5 százalék alá, és 2003 óta folyamatosan emelkedik.

A rendszerváltást követő recesszió szinte minden poszt-socialista országban a foglalkoztatás zuhanásszerű csökkenésével járt. A transzformációs válság mélypontján a foglalkoztatottak száma a gyors privatizációs stratégiát választó országokban (ide tartozott Észtország, Lettország és Magyarország) a korábbi 70 százalékára, a többi országban 80–84 százalékára – a legóvatosabb Csehországban is 87 százalékára – esett vissza. A mélypontot követően a foglalkoztatás növekedése Magyarországon viszonylag hamar elkezdődött, de néhány év után stagnálásba fordult, miközben az Európai Unióhoz csatlakozott poszt-socialista országok mindegyikében egészen a 2008. évi válságig gyors ütemben javultak a foglalkoztatási mutatók (1. ábra).

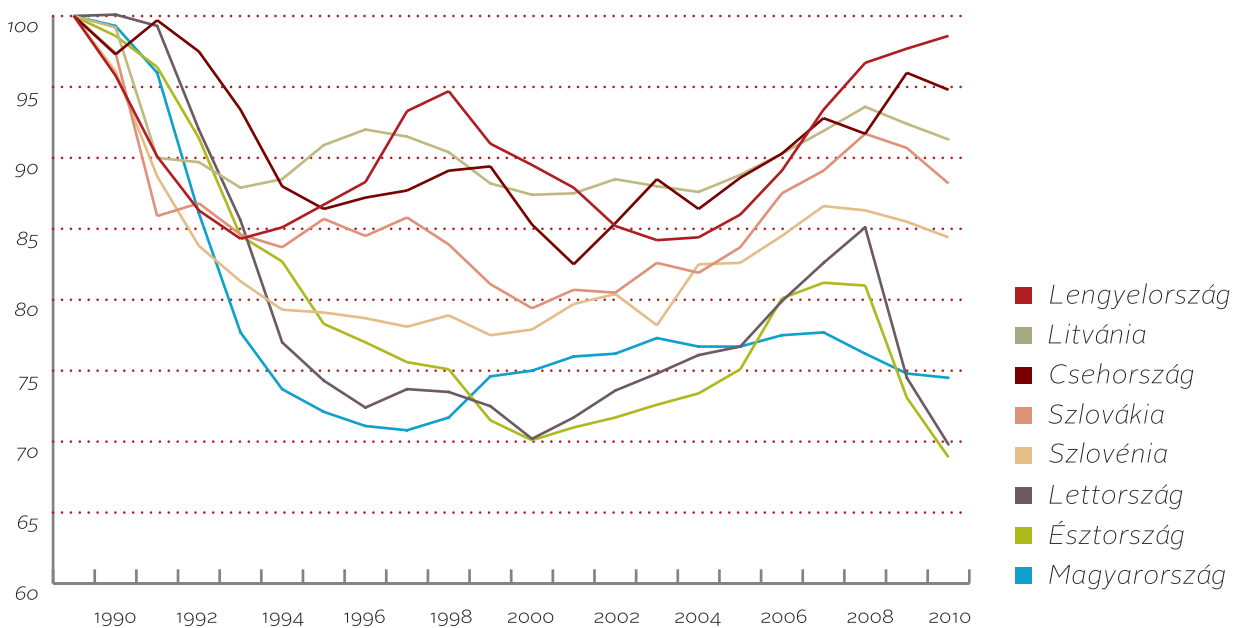
A magyar foglalkoztatási mutatók nemigen magyarázhatók a külső konjunktúra kedvezőtlen alakulásával: az okokat inkább a belső szerkezeti torzulások között érdemes keresni. Mint a következő fejezetben látni fogjuk, a magyarázat egyik része a fiskális politika lazulása, a folyamatos korrekciós kényszer miatt egyre kevésbé kiszámítható üzleti környezet, a másik – és vélhetően nagyobbik – része pedig a jóléti rendszer alakulásában rejlik.

A munkapiaci zavarok jól látható tünete, hogy a termelés lassuló, de folyamatos növekedése mellett a 15–64 éves népesség foglalkoztatási rátája a két recesszió közötti fellendülés időszakában, 1997 és 2007 között alig 5 százalékponttal emelkedett,¹ és ennek nagy része 1997 és 2000 között történt. Scharle (2008, 257. o.) számítása szerint a tíz év alatt megfigyelt teljes növekedés több mint 70 százaléka a munkaerő összetételének változásával függött össze, míg az egyes korcsoportokon, illetve iskolázottsági szinteken *belül* alig történt változás a foglalkoztatási arányokban. Ez arra utal, hogy a szerény növekedés is elsősorban az iskolázottsági szint emelkedésének köszönhető.

¹ Az 1997. évi 52,4-ről 57,3 százalékra (forrás: KSH Munkaerő-felvételek, éves adatok).

Szerkezeti problémákra utal a foglalkoztatási esélyek nagymértékű szórása is. A diplomások és az ország nyugati felén élők az átlagosnál nagyobb, míg a legidősebb és a legfiatalabb munkavállalók, a szülőképes korú nők, a képzetlenek és az északi régiókban lakók az átlagosnál kisebb arányban dolgoznak.² A foglalkoztatási ráta tehát különösen alacsony a képzetlenek, a 15–24 éves fiatalok, az 55–64 évesek, és a 25–44 éves nők csoportjában. Kertesi (2005) becslései szerint a roma népesség és a helyi központoktól távol fekvő vagy nehezen elérhető, kisebb településen élők álláskilátásai életkortól és iskolázottságtól függetlenül is rosszabbak.

1. ábra: A foglalkoztatás alakulása 1989 és 2010 között (1989 = 100)



Forrás: 1989–1995: ILO (2011);
1996–2010: Eurostat online database (LFS employment, 15 + éves népesség).

A tartós munkanélküliek többsége a képzetlen és idősebb munkavállalók, valamint a – leépülő tömegközlekedés miatt – megközelíthetlenné váló településeken élők köréből került és kerül ki. A nyugdíj előtt álló munkanélküliek újraelhelyezkedési esélye (az iskolázottság hatását is figyelembe véve) 1992 és 1996 között alig tizede volt a 21–25 évesek esélyének (Galasi–Nagy 1999), a csak általános iskolát végzett férfiak foglalkoztatási hátránya (korcsoporton belül) a rendszerváltás előtti 1-2 százalékról 1992-re 20 százalékra ugrott (Köllő 2009). A munkapiaci esélyek régió, illetve iskolázottság szerinti eltérései a rendszerváltás óta alig változtak.

Közkeletű vélekedés szerint a helyzet nem annyira rossz, mint amit ezek az adatok mutatnak, mert a feketén dolgozók népes táborát nem mutatja ki a hivatalos statisztika. Ezt a magyarázatot azonban sajnos nem támasztják alá az informális gazdaságra vonatkozó kutatások. A teljesen fehéren, a nyugdíjhatóság számára láthatóan dolgozó népesség, illetve a KSH Munkaerő-felvétele

² Nem módosítja a képet az összetételhatások kiszűrése sem, azaz a felsorolt jellemzőknek önálló hatása van a foglalkoztatásra (Scharle 2008).

szerinti foglalkoztatotti létszám összevetésén alapuló számítások a KSH-foglalkoztatottak 17 százaléka teszik a feketén dolgozók arányát 2005-ben (Elek és szerzőtársai 2009). Nem módosítja érdemben a becslést az sem, ha a KSH más adatfelvételei (a népszámlálás, az időmérleg-felvétel, a háztartási költségvetési felvétel) vagy nem állami intézmények adatgyűjtése (Tárki Monitor) alapján mérjük az összes (fekete és fehér) foglalkoztatott létszámát. Ez pedig arra utal, hogy a feketemunkások nagy többsége benne van a KSH Munkaerő-felvételében mért foglalkoztatotti létszámban, azaz a fent idézett adatokon *belül*, és nem azon *felül* van. Ezt erősíti meg a KSH háztartási költségvetési adatfelvételén alapuló kutatás is: a kérdezőbiztosnak adott válaszaik alapján nem dolgozó aktív korú népesség (köztük a vélelmezett számos feketén dolgozó is) szignifikánsan kevésbé elégedett életével, mint azok, akik dolgoznak, figyelembe véve (bevallott) jövedelmüket is (Molnár–Kapitány 2007).

AZ ALACSONY FOGLALKOZTATÁSI SZINT ÁLTALÁNOS MAGYARÁZATA

A tartósan alacsony foglalkoztatási szint nyilvánvalóan több okra vezethető vissza: az örökölt gazdasági szerkezet, a rendszerváltás, a külső dekonjunktúra, demográfiai folyamatok, és a kormányzati politika is hozzájárulhatott. A 2008-ban kezdődött globális válság átmenetileg tovább rontotta a helyzetet – az alacsony foglalkoztatás azonban inkább belső és jóval korábban kezdődött folyamatokra vezethető vissza.

A rendszerváltás óhatatlanul együtt járt a munkanélküliség átmeneti növekedésével – megváltoztak az árak, a külpiazi vevők köre és igényei, a technológia, és mindez kikényszerítette a termelékenység növelését és a munkakereslet drasztikus csökkenését. A 2000-es évektől a kiszámíthatatlan szabályozás, a változékony üzleti környezet is hozzájárulhatott a lassuló növekedéshez, a beruházások és így a munkaerő-keresletet csökkenéséhez. A tartósan alacsony foglalkoztatást azonban nem lehet a kapitalizmus rovására írni: az nem a lassuló növekedés (és nem is a 2008. évi pénzügyi válság), hanem sokkal inkább a munkanélküliségre adott szakpolitikai válaszok kedvezőtlen kombinációjának a következménye.

A foglalkoztatáspolitikai – leegyszerűsítve – az álláskeresők számának csökkentésére törekedett, és ennek érdekében az idősebb vagy képzetlen, alacsony termelékenységű munkavállalóknak különféle jóléti ellátásokkal lehetővé tette, hogy tartósan vagy végleg elhagyják a munkapiacot. Ez a politikai és társadalmi feszültségek kiéléződését egy időre ugyan tudta enyhíteni, de egyúttal ez volt az első lépés a mai rossz egyensúly kialakulásához is. Ördögi kör alakult ki, amelyben a kiterjedt jóléti ellátások magasan tartják az államháztartási kiadásokat, ez bevételi kényszert teremt, így az adók és járulékok is magasak. A magas járulékokkal terhelt minimálbér mellett a képzetlen munkásokat már nem éri meg legálisan alkalmazni, ezért alacsony a munkaerő-kereslet és a foglalkoztatás. A tartós munkanélküliség és inaktivitás viszont szegénységhez vezet, és újabb szociális kiadásokra támaszt igényt – ezzel bezárult a kör. A rendszerváltás elején választott feszültségenyhítő, bőkezű jóléti politika következtében a munkaképes korú lakosság közel harmadának ma is valamilyen jóléti ellátás – munkanélküli-, anyasági vagy rokkantsági ellátás, illetve korai nyugdíj – biztosítja a megélhetését. Ez az arány a rendszerváltás első

néhány évében alakult ki, és csak a legutóbbi néhány évben kezdett lassan csökkenni. Az ellátottak többsége inaktív, és legtöbbjük hosszú időre vagy véglegesen kikerül a munkaerőpiacról (lásd a [4. rész 2. fejezete](#)).

Eközben gyengék maradtak azok a szabályok és szolgáltatások, amelyek a munkába visszatérést segítenék. Piaccgazdaságban is lehet majdnem teljes foglalkoztatás, ha a munkapiac rugalmas, ha itt is működnek azok a piaci mechanizmusok, amelyek biztosítják a kereslet és a kínálat egyensúlyát. A legfontosabb ilyen visszacsatolás, hogy a bérek mennyire reagálnak a munkanélküliségre. Amikor nő a munkanélküliség, akkor az átlagbérek reálértékben csökkennie kell ahhoz, hogy nőhessen a foglalkoztatás. Ennek két feltétele van: egyfelől, hogy a bérek lefelé is legyenek rugalmasak, másfelől, hogy a munkanélküliek legyenek láthatók a munkapiacon, azaz ténylegesen keressenek állást.

Mint látni fogjuk, az utóbbi két évtizedben egyik feltétel sem teljesült. A 2000-es évek elején megemelt és azóta is relatíve magasan tartott minimálbér alsó korlátot szab a reálbérek igazodásának. Mivel nem igazodik a helyi bérszinthez sem, hatása különösen a leszakadó régiókban erős: a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség többségében a minimálbér elérte a helyi átlagbér 55–70 százalékát, míg az országos adat 41 százalék volt 2008-ban (Scharle–Váradi 2009). A 2001–2002. évi minimálbér-emelésnek az utólagos hatásvizsgálatok szerint a munkakínálat emelkedésére nem volt érdemi hatása, a munkaintenzív ágazatokban azonban egyértelműen csökkentette a foglalkoztatást (lásd a [4. rész 3. fejezete](#)).

A legutóbbi időkig a nem dolgozó népesség munkavállalási hajlandósága, azaz a munkanélküliek láthatósága is korlátozott maradt. A regisztrált munkanélküliek ellátásában a bérpótlás mértéke fokozatosan csökkent, a korai nyugdíjak, a gyed és a rokkantsági ellátások azonban még a kétezres években is viszonylag bőkezűek voltak. Ez megemeli a nem dolgozók bérigényét, és csökkenti a motivációt az aktív álláskeresőkre, amit nem ellensúlyoztak az ellátásokhoz kapcsolódó együttműködési feltételek. Mint a [4. rész 1. fejezetében](#) látni fogjuk, a munkaügyi kirendeltségek hatóköre nagyon kicsi: a nem dolgozók alig egyötödét érik el, mivel a jóléti ellátások nem mindegyikének feltétele, hogy együtt kell működni a munkaügyi kirendeltséggel – akkor sem, ha még munkaképes korú az ellátott. Kapacitások és megfelelő szabályozás híján a kirendeltségek azokkal sem foglalkoznak intenzíven, akiket erre köteleztek: az álláskeresőkkal 1–3 havonta találkoznak, ami a nemzetközi tapasztalatok szerint nem ad elegendő ösztönzést az intenzív álláskeresőkre.

A munkapiaci alkalmazkodása más dimenziókban sem mondható élénknek. A munkaerő ágazatok és szakmák közti mozgása alacsony (Balogh–Róbert 2008, Berde–Scharle, 2004), a lakástulajdoni szerkezet, a leépült közösségi közlekedés és a hiányos úthálózat miatt pedig a földrajzi mobilitás is erősen korlátozott (lásd [5. rész 1. fejezet](#), [6. rész 4. fejezet](#)). Néhány területen az állami beavatkozás hiánya emel további akadályokat a foglalkoztatás elé: ide-sorolható a nemi és etnikai diszkrimináció elleni fellépés határozatlansága ([4. rész 4. fejezet](#)) és az egészségromlást megelőző népegészségügyi intézkedések halogatása.

A KÉPZETLENEK ALACSONY FOGLALKOZTATOTTSÁGÁNAK OKAI

A fentiekből még nem következne egyértelműen a képzetlen munkaerő tartósan alacsony foglalkoztatottsága – ennek további, specifikus okai is vannak. Az nem meglepő, hogy a rendszerváltás elején hirtelen átalakuló gazdaság nem kínált munkát a képzetlen munkaerő tömegeinek. A tartóssá váló munkanélküliség azonban már nem a piactudomány velejárója, ezt sokkal inkább a kelet-európai gazdaságok sajátosságai magyarázzák. Az egyik ok a kis- és családi vállalkozások hiánya, illetve a bővülésüket akadályozó kiterjedt bürokrácia. Nyugat-Európában ugyanis a képzetlenek közel olyan arányban dolgoznak, mint a diplomások, de jellemzően kisvállalkozások adnak nekik munkát. Ezt a szocialista gazdaságokban leépített szektort nem lehetett egyik napról a másikra újraépíteni – még a hazatérő emigránsok tőkéjéből gyorsan növekvő lengyel kis- és középvállalkozási szektor sem éri el a hasonló fejlettségű dél-amerikai országokban megfigyelt méreteket (Maloney 2004). A gyorsan változó szabályok, lobbik által befolyásolt piacok, és nagy adminisztratív terhek a rendszerváltás után sem kedveztek a kisvállalkozói-családi vállalkozói szektor megerősödésének (lásd még a **következő fejezetet**).

A másik ok a gyenge közoktatás, ami a munkavállalók termelékenységét és alkalmazkodási képességét is korlátozza. A képzetlenek általános készségei (írás, szövegértés, problémamegoldás) gyengék, így nehezen igazodnak el a munkapiacra, és átképzésük is költséges. A gazdasági átmenet idején lezajlott gyors technológiaváltás növelte a képzetlenek hátrányát, mert az új munkahelyek az írás-olvasás igényes munkakörökben keletkeztek (Köllő 2009).

A képzetlen népesség alulfoglalkoztatása korántsem marginális probléma, és arra sem számíthatunk, hogy belátható időn belül magától megoldódik. A teljes foglalkoztatási rátában mutatkozó elmaradás több mint felét ez magyarázza. A nem dolgozó 20–59 éves népesség (ez közel kétfélmillió ember) harmada csak nyolc általánost végzett, és több mint felének nincs érettségije. A közoktatásból kikerülő vizsgálatok pedig azt jelzik, hogy a mai 20 évesek között is 15 százalék azoknak az aránya, akiknek csak általános iskolai végzettségük van (uo.).³

A közoktatás, a szakoktatás és a felnőttképzés nem tartott lépést a munkaerőpiac átalakuló igényeivel: a technológia-intenzív munkakörök betöltéséhez és a többszöri szakmaváltáshoz szükséges alapkészségeket és tanulási készségeket sokan nem szerzik meg. A korai fejlesztés hiánya és az általános iskolai oktatás egyenetlen minősége nem csak újratermeli a gyenge munkapiaci esélyekkel induló képzetlen munkaerőt, de a szegénység átörökítésének is ez a legfőbb csatornája. Az átlagos magyar iskola nem csökkenti, hanem növeli a gyerekek otthonról hozott hátrányait, a pedagógusok többsége nincs felvértezve a hátrányos helyzetű gyerekek fejlesztéséhez szükséges módszertani ismeretekkel (Havas 2008). A közoktatás módszertani reformja későn, 2003-ban kezdődött el, a pályakezdők készségeiben csak a következő évtizedben lesz mérhető hatása. Az elmúlt húsz évre még az jellemző, hogy a nem érettségizettek (és különösen a legfeljebb általános iskolát elvégzők) készségei elmaradnak hasonló nyugat-európai társaikétól: Magyarországon a képzetlen munkaerőnek kisebb a termelékenysége, és kevésbé képes továbbtanulni, vagy szakmát váltani (Köllő 2009). A felnőttkori tanulás is ritka, azaz a munkavállalók többsége később sem egészíti ki az iskolában szerzett tudását (Varga 2006).

³ Tegyük hozzá: ez mégsem pusztán „roma” vagy „zsákfalu” probléma: az 1 milliós nem dolgozó képzetlen népesség (20–59 évesek) legfeljebb ötöde roma, a hátrányos helyzetű kistérségek falvaiban pedig alig 200 ezer, nagyobb településeken további 60 ezer iskolázatlan munkanélküli él.

Végül, a rendelkezésre álló szórványos adatok és empirikus vizsgálatok szerint a munkanélküliség csökkentését célzó aktív munkaerő-piaci programok sem bizonyultak nagyon eredményesnek a foglalkoztatás növelésében. A foglalkoztathatóságot javító programok többségét nem a leginkább rászorulóknak adják, a felajánlott állás vagy képzés elutasítását követő szankciókat nem érvényesítik következetesen a kirendeltségek (részben azért, mert diszfunkcionálisan szigorúak), a munkavégző képességet fejlesztő és a munkába állást segítő szolgáltatások kínálata szűk, minősége egyenetlen, a munkahelyteremtő vagy bértámogatások pedig gyakran támogatás nélkül is létrejövő állásokat finanszíroznak. A növekvő népszerűségű közfoglalkoztatási programok pedig nem a piaci állásba kerülést segítik, hanem a segélyek és az alkalmi munkák közötti körforgást – a munkanélkülivé váló képzetlenek többsége előbb-utóbb ebben a zsákutcában találja magát (lásd [5. rész 2. fejezet](#)).

A tartós munkanélküliek ellátásával megbízott önkormányzatok esetében még szűkösebbek a kapacitások. Egyharmaduk ezer lakosnál kisebb településen működik, ahol nem csak nehéz, de nem is hatékony a tartós munkanélküliek aktiválásához szükséges forrásokat és a feladatokra szakosodott ügyintézők alkalmazását biztosítani, de a nagyobb települések sem mind rendelkeznek a szükséges létszámmal és szakértelemmel (Fazekas 2001, Csák 2007, Nagy 2008).