

László Gyula: A magyar foglalkoztatáspolitikai cél- és eszközrendszerének 30 éve: 1990–2020

Akadémiai Kiadó, Budapest, 2024, 391 o.

A rendszerváltást követő három évtized különleges helyet foglal el a magyar társadalom és gazdaság történetében. A kezdeti munkaerőpiaci sokk tűzoltásszerű kezelése, a foglalkoztatási eszköz- és intézményrendszer szinte előzmények nélküli kialakítása, majd a foglalkoztatáspolitikai kormányzati ciklusonként változó céljaihoz való igazítása, a foglalkoztatottság európai összehasonlításban közepes szintre emelése, valamint a jellemzően alacsony termelékenység mellett mára kialakuló munkaerőhiány izgalmas elemzési lehetőséget, de egyúttal nagy munkaigényű és összetett feladatot jelent annak, aki ennek feldolgozására vállalkozik. László Gyulának, a Pécsi Tudományegyetem professzor emeritusának az Akadémiai Kiadónál megjelent terjedelmes kötete teljes körű ismeretanyagot ad az e korszak történései iránt érdeklődők kezébe.

1990-ben és az azt követő években rendkívüli munkaerőpiaci sokk játszódott le: a keleti piacok elvesztése és az egyoldalú, átgondolatlan privatizáció a gazdaság általános visszaesésével együtt történelmileg igen rövid idő alatt tömeges munkanélküliséget hozott létre. Találó kifejezéssel „munkahelyrombolás” zajlott. Több mint egymillió ember volt kénytelen felhagyni a társadalmilag szervezett munkavégzéssel. Ma már a gazdaságtörténet különleges fejezete ez az időszak, lényegében a semmiből, előzmények és tapasztalatok nélkül alkotta meg a kormányzat a tömeges munkanélküliség kezelésére szolgáló eszköz- és intézményrendszert. Ennek jellemzője, ha minősíteni kell, mindenképpen a „tűzoltás” volt. Ugyanakkor rövid távon végül is sikerrel járt, mert – valószínűleg a rendszerváltás eufóriájában – a társadalom valamennyire tolerálta ezt a sok család számára tragikus kimenetellel járó helyzetet.

Több év kellett a munkaerőhelyzet konszolidációjának megindulásához, összefüggésben azzal, hogy a gazdaság is csak hosszabb távon tudott megszabadulni a 90-es évtized fordulóján bekövetkezett visszaesés következményeitől. (A GDP csak 2001-ben tudta újra elérni az 1989-es szintet.) Ebben az időszakban a foglalkoztatáspolitikai és eszközrendszere is jelentősen változott. Az 1991-ben elfogadott úgynevezett foglalkoztatási törvény és az 1992-es új munkatörvénykönyv módosítása lényegében

rendszeres volt a következő években. (A szerző adatai szerint 1991-től 2000 végéig 11 módosító törvény alakította az Flt.-t,¹ 2001-től 2010 végéig már 31, 2011-től 2020 végéig pedig újabb 61 – évente 6!)

A munkanélkülieket „nagyvonalúan” díjazó pénzbeli munkanélküli-ellátások és például a korai nyugdíjba vonulást preferáló nyugdíjszabályok vagy az úgynevezett rokkantosság liberális gyakorlatának lassan vállalhatatlan költségvetési terhei szigorúbb szabályozást követeltek, de a kedvezőbb makrogazdasági feltételek tartósan nem tudtak ehhez támaszt nyújtani, hiszen az egyébként is kevésbé reziliens magyar gazdaság környezetében az elemzett évtizedekben több válság is kialakult. És ezek erőteljesen éreztették hatásukat a munkaerőpiacon. A munkanélküliség rátája például 2010–2013-ban egy jóval kedvezőbb periódus után újra az 1992–1993-as szintre emelkedett.

A különböző beállítottságú kormányok egymástól eltérő céllal kezelték a foglalkoztatáspolitikát, annak eszközrendszerét és magát a munkaügyi szakigazgatás helyét a közigazgatáson belül. Az időszak kezdete és a jelenlegi periódus között már alapvető a különbség. Mára a foglalkoztatáspolitikai és a gazdaságpolitikai kapcsolata sokkal szorosabbá vált, a munkanélküliek ellátása lényegében kikerült a szociális hálóból, eltűnt, pontosabban a közigazgatás más elemei közé integrálódott a munkaügyi hálózat (tegyük hozzá, a legfelső szintű, minisztériumi szakmai irányítás is), és a munkaügyi kapcsolatok elerőtlenedésével párhuzamosan megszűnt az önálló munkaerőpiaci érdekegyeztetés.

Nagy fába vágta a fejszét, aki a fenti folyamatok teljes körű kronikáját, értékelését tűzte ki célul. László Gyula, e kötet szerzője gazdag életművében jól érzékelhető ez a törekvés. A 2024-ben megjelentetett összeállítás első része (adatsorok és a hazai foglalkoztatáspolitikai korábbi, publikált tanulmányok rezüméje (a szerzőnek a tárgyhöz köthető jelentősebb publikációit lásd a könyvismertetés végén). Ehhez készült el most a folytatás – a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer teljes körű áttekintése – az előzményekkel egybeszerkesztve.

A bevezetőben a szerző így ír az indítékairól:

„Szakmai adósságnak éreztem, hogy készüljön egy olyan áttekintő munka, amely egy kötetben – átfogóan, de az időbeli változásokat is nyomon követve – mutatja be a magyar munkaerőpiac és foglalkoztatáspolitikai rendszerváltás utáni 30 évének történéseit. Egyes részokról természetesen eddig is nagyon sok könyv és tanulmány született, de úgy vélem, egy ilyen összegzés hiánypótló, és a múltunk megismerése (dokumentálása) fontos lehet nemcsak a jelen, hanem a jövő generációi (érdeklődői) számára is. Egyébként meg valóban időszerű a visszatekintés. Eltelt a rendszerváltás óta három évtized, van már (és van még!) rálátásunk erre az időszakra [...] egyre kopik az emlékezet is, a fellelhető források köre is, nem is beszélve egy korrekt módon összehasonlítható hosszú adatsor megtalálásáról...” (5. o.)

¹ 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról (<https://njt.hu/jogszabaly/1991-4-00-00>).

I.

A közel 400 oldalas kiadvány egyszerű, áttekinthető szerkesztésű. Két nagy részre tagozódik. Az első rész (160 oldal) a munkaerőpiac és a foglalkoztatáspolitikai három évtizedének átfogó – tegyük hozzá, forrásértékű – áttekintése. E fő fejezet további két nagyobb egységből áll. Az első a munkaerőpiac 30 évének a teljeskörűsége törekedve összeállított adatsorait tartalmazza. A második egység a foglalkoztatáspolitikai prioritásainak változását mutatja be és elemzi – kormányciklusonként.

Az adatsorok plasztikus képet mutatnak a munkaerőpiac egyes jellemzőinek alakulásáról. Bár az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülés időszakában, majd a csatlakozás után értelemszerűen kiszélesedett az elemezhető adatok köre, és európai összevetésben sokkal transzparensbben mutatkozott meg helyzetünk, de az 1990-es évtized nagy átalakulási folyamatai a hazai statisztikák alapján is jól követhetők. (Ebben nagy szerepe van a KSH-nak, az 1992-től ILO-ajánlások alapján bevezetett munkaerő-felmérésnek.) A népesség, a foglalkoztatás, a munkanélküliség és a gazdasági aktivitás adatait a szerző összeveti a GDP alakulására vonatkozó számokkal is.

E fejezet zárásaként összegzi a foglalkoztatottság, a gazdasági aktivitás növelésének eredményeit, röviden utalva azokra a területekre, ahol a nyilvánvaló elmaradások csökkentésére lehetőséget lát, illetve ahol a továbblépést feltétlenül szükségesnek véli.

A mű következő fejezete a foglalkoztatáspolitikai alakulását, az egyes kormányokhoz köthető változó prioritásait tekinti át. Megállapítja, és számos érvet talál annak bizonyítására, hogy mennyire erős volt a vizsgált időszakban a politika szerepe a munkaerőpiaci folyamatok kezelésében.

Az egyes kormányokhoz kötődő periódusokat leíró alfejezeteket rövid háttérbeemutatással kezdi arról, hogy melyek voltak azok a gazdasági, piaci, esetleg EU-s hatások, amelyek formálták a foglalkoztatáspolitikát. Ezeket követően ismerteti részletesebben az adott periódus foglalkoztatáspolitikai törekvéseit, legfontosabb változásait. Ez a módszer nemcsak átfogóbb megközelítést tesz lehetővé, de egyúttal érzékelteti, hogy az adott időszakban mekkora mozgástere volt e szakpolitikának.

A szerző az adatsorok és a kormányzati szándékok elemzése alapján „tézisek” címszóval megkísérel általános jellemzőket találni a 30 év változatos foglalkoztatáspolitikájában. Ilyen átfogó megközelítés a vonatkozó szakirodalomban eddig nem született. A helyenként talán sommásnak tűnő megállapítások természetesen vitára is késztetnek, amihez a folyamatok részletes ismertetése megfelelő alapot szolgáltat. Egy terjedelmes publikáció témája lehetne e megállapítások értékelése, megvitatása, erre jelen recenzióban természetesen nincs lehetőség. Azonban a 11 tézis felidézése mindenképpen érdeklődésre tarthat számot (minden egyes tézishez bővebb magyarázat is olvasható a szövegben):

1. A foglalkoztatáspolitikai alakításában a politikai megfontolások mindig erősebbek voltak, mint a szakmaiak. Lényegében minden más ennek a folyománya.

2. A foglalkoztatáspolitikai önálló megjelenése többnyire egyértelműen alárendelődött a gazdaságpolitikának, bár volt, amikor elsősorban szociálpolitikai feladatot kapott.

3. Ha adott esetben különösen fontossá is vált a foglalkoztatáspolitikai stratégia rendszerében, az akkor is elsősorban eszközszerep volt, a foglalkoztatáspolitikai azért lett fontos, mert az eszközei kaptak valamilyen jelentős feladatot.

4. A foglalkoztatáspolitikai súlyát, fontosságát jól le lehet mérni az önálló munkaügyi tárca felállításán és vezetésén, illetve a foglalkoztatáspolitikai feladatok különböző tárcák közötti szétosztásán.

5. Az önálló foglalkoztatáspolitikai hiánya azért fontos, mert – az átfogó eredményességi mutatók mögött, elfedve – nem vagy csak véletlenszerűen alakulnak ki megfelelő belső arányok és kapcsolatok.

6. A foglalkoztatáspolitikai gyakran kap „kirakati”, avagy pr-szerepet.

7. Az EU foglalkoztatási stratégiájához kapcsolódásban „csak” árnyékbokszolás, „pávatánc” zajlik.

8. A munkaadó–munkavállaló erőviszonyok folyamatosan a munkaadók javára módosultak, nincs egyensúly.

9. A foglalkoztatáspolitikai fokozatosan egyszintűvé vált, az intézményrendszerben a centralizáció erősödött, hiányzik a lokalitás és a civilek aktívabb bevonása.

10. A szolgáltatószerep az intézményrendszer Achilles-sarka.

11. Hiányzik a párbeszéd az érintettek között.

II.

A kiadvány második nagy témaköre a foglalkoztatáspolitikai megvalósítását szolgáló eszközrendszer részletes ismertetése, a különböző eszköztípusok főbb jellemzői szerinti csoportosítása. A szerző felidézti a mindezt működtető intézményrendszer rövid történetét. A kötet második része a korszak kutatói és a jelen problémáira megoldást keresők számára konkrétan hasznosítható tapasztalatokat nyújtó forrásmunka.

Az egyes eszközöknek, intézkedéseknek természetesen a szorosan vett foglalkoztatási folyamatokon kívül más irányú hatásai is voltak, például kapcsolódó szakpolitikák (oktatás, területfejlesztés, szociális ellátás stb.) megvalósításában, és ezeknek is kimutathatók hatásai a foglalkoztatás jellemzőire. A kapcsolódó „mellékfolyamatokra” a szerző csak utalásokat tesz, ellenkező esetben a „minden mindennel összefügg” elv követése szétaprózná a feldolgozást, a fő folyamatoktól eltérően az olvasó figyelmét. A világos elveken történő csoportosításra szükség is van, ugyanis maguk a témakörhöz szorosan kötődő eszközök is sokféleképp közelíthetők, az idők során környezetük, funkciójuk, hatásuk alapvetően változott.

Gondoljunk például az egyébként is legtöbbször vitatott közfoglalkoztatásra (közmun-kára)! Ez a foglalkoztatáspolitikai eszköz először az Antall-kormány történelmi tagjainak az 1929–1932-es gazdasági világválság alatt a diplomás munkanélküliek foglalkoztatására szolgáló modellre vonatkozó emlékeiből indult. Majd a többoldalúan hátrányos helyzetű társadalmi csoportok szociális védőhálójának fontos eleme lett. Folyamatosan kinyilvánítva, de egyúttal vitatva az érintetteknek a versenypiacra való bekapcsolhatóságát. Az időszak harmadik harmadában a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer „zászlóshajójaként” már jól kitapintható direkt politikai célokat is szolgált.

A munkaerőpiacra hatást gyakorló eszközöket mélyebben ismerő szakembereket is meglepheti, hogy milyen sokféle megoldás született a tárgyban a vizsgált 30 év alatt. Ennek természetesen az is az oka, hogy sok eszköznek csak marginális jelentősége volt. Például azért, mert a finanszírozására eleve kis összeg állt rendelkezésre. És – vagy éppen ezzel összefüggésben – az is előfordult, hogy bizonyos intézkedésektől eleve nem vártak átütő, közvetlen hatást az illetékesek, inkább csak pr-értékük volt. Kritikusan megjegyezhetnénk, hogy ezek inkább a szorosán vett politikának nyújtottak kisebb-nagyobb támogatást. De azt a hatást sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az általános munkaerő-túlkínálat által kritikus helyzetbe kerülők számára az ilyen intézkedések kommunikálása is bizonyos reményt nyújtott, áttételesen ösztönözte azt, hogy a munkanélküli-státusból való kikerülés érdekében kifejtett aktivitásukat fenntartsák.

A szerző általában tartózkodik attól, hogy az egyes eszközök mögöttes politikai hátterét vizsgálja vagy minősítse. Persze ez is érdekes lenne, hiszen pontosan a mű első részéből érzékelhető, hogy kormányzati ciklusonként milyen eltérő politikai, társadalom- és gazdaságpolitikai koncepciók iniciálták a munkaerőpiaci folyamatok befolyásolását. Az elemzés kereteit világosan kijelölve azonban a szerző így ír:

„Műfaját tekintve ez a tanulmány tiszta leíró szakirodalom-feldolgozás: igyekeztem összegyűjteni a fellelhető szakirodalmi forrásokat és azokból összegyűrni, »szintetizálni« egy 30 éves folyamatot, eszköztörténetet ... a tanulmány szakmai hozzáadott értéke ehhez »csak« ez a rendszerezés és egy kézbe fogható, átfogó-átlátható ismertetés.” (171. o.)

A mű tudományos jellegét, de egyúttal áttekinthetőségét, gyakorlati hasznosíthatóságát erősíti, hogy a szerző komoly erőfeszítéseket tett az eszközök, intézkedések rendszerezésére. Elsőként időrendben sorolja fel, ismerteti a foglalkoztatási eszközrendszer egyes elemeinek környezetét, kiépülését. Ezt már a rendszerváltás előtti fél évtizeddel kezdi, hiszen az eszköz- és intézményrendszer csírái már az 1980-as évek második felében megjelentek. Azután 1991-től (a foglalkoztatási törvény hatálybalépésétől) kezdve színes és részletesebb tanulmányozásra érdemes jogszabályok, intézkedések, programok születtek, amelyeknek rövid, lényegre törő ismertetése is komoly munkaráfordítást követel. Éppen ezért a kötet második részének talán leghasznosabb része, ahol a szerző egy nagyméretű táblázatban jeleníti meg a foglalkoztatáspolitikai eszközöket céljuk, célcsoportjuk, időtartamuk szerint jellemezve őket.

Összegezve tehát a fentieket, megállapíthatjuk, hogy László Gyula nagy igényű összeállítása részletes képet ad a rendszerváltás utáni három évtized foglalkoztatáspolitikájának változó céljairól, gazdasági környezetéről, ennek európai összefüggéseiről. Teljeskörűen bemutatja és rendszerezi a foglalkoztatáspolitikát megvalósító eszköz- és intézményrendszert. Forrásmunkaként ajánlható mindazoknak, akiket érdekel e témakör bármelyik területe is. A leírtaknak azonban nemcsak gazdaságtörténeti jelentősége van, hanem megfontolandó szempontokat adnak a jelen vagy közeljövő szakpolitikáját alakítóknak is. És természetesen ajánlható mindazoknak, akiknek kutatási témájuk, oktatási tananyaguk ezen izgalmas időszak egy-egy részterülete. Ehhez nem elhanyagolható segítség az irodalomjegyzék, amely a két fő fejezet végén található.

A szerzőnek a tárgyhoz köthető jelentősebb publikációi

- LÁSZLÓ GYULA [2007]: Munkaerő-piaci politikák. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Pécs.
- LÁSZLÓ GYULA [2011]: Foglalkoztatás és paktumok. Köz-Gazdaság, 6. évf. 1. sz. 185–198. o. <https://m2.mtmt.hu/api/publication/2572771>.
- LÁSZLÓ GYULA (szerk.) [2021]: Foglalkoztatáspolitikai. A munkaerőpiac és a foglalkoztatáspolitikai sajátos világa. A foglalkoztatáspolitikai eszközök változatai. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- LÁSZLÓ GYULA [2022]: A magyar foglalkoztatáspolitikai 30 éve: 1990–2020. Dokumentumok, politikák és stratégiák, adatsorok. PTE KTK Vezetés- és Szervezéstudományi Intézet, Pécs.
- LÁSZLÓ GYULA [2024]: A magyar foglalkoztatáspolitikai rögzös útjai. I. Amit az adatok mutatnak. II. A foglalkoztatáspolitikai stratégiái, paradigmaváltásai. Megjelent: *Munkácsy Ferenc* (szerk.): Ellentmondásos évtizedek, máig ható tanulságok Profunditas, Budapest, 9–23. o. <https://real.mtak.hu/184881/1/Ellentmond%C3%A1sos%20%C3%A9vtizedek%20kiadv%C3%A1ny.pdf>.

Munkácsy Ferenc

Munkácsy Ferenc főszerkesztő, MunkaügyiSzemle.hu.