

KÉZIKÖNYV EGY „KÉNYES” SZAKPOLITIKÁRÓL

Recenzió

A foglalkoztatáspolitikai „kényes” területére merészkedik a Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Vezetés- és Szervezéstudományi Intézetének munkatársai által összeállított **„A munkaerőpiac és a foglalkoztatáspolitikai sajátos világa. A foglalkoztatáspolitikai eszközök változatai”** címmel a közelmúltban megjelent kézikönyv⁶. (Szerkesztője és a mű alapjául szolgáló publikációk döntő többségének szerzője: **László Gyula**.) Azt, hogy a foglalkoztatáspolitikai az egyik „legkényesebb” szakpolitika, maguk a szerzők állítják a bevezetőben, megjelölve ezzel fő törekvésüket, hogy feltárják ennek a sokakat érintő és érdeklő, ugyanakkor jelentős érdekek ütközőpontjában elhelyezkedő fogalom- és eszközrendszernek meghatározó összefüggéseit. Az alapvető összefüggések, kapcsolódási pontok felvázolása aztán mintegy sorvezetőként szolgál a szakpolitika sokszínű eszköztárának bemutatáshoz és értékeléshez.

Miből származik ez a sokszínűség? Abból, hogy a foglalkoztatáspolitikai hangsúlyos eleme a gazdaság- és a társadalompolitikának egyaránt. Így kölcsönhatásban áll számos más (rész-, szak-, funkcionális) politikával, amelyek befolyásolják a foglalkoztatási folyamatokat. Ilyenek például a szerzők szerint: a gazdaságpolitika, a monetáris és fiskális politika, a népesedéspolitika, az egészségpolitika, az oktatáspolitikai, a jövedelempolitika, a szociálpolitika, a munkajog, a szociális partnerség. Ez a kölcsönösség azt igényli, hogy mind a koncepcióalkotás folyamatában, mind a konkrét megoldások kialakításakor számos egymástól eltérő szempontot kell mérlegelni, ami az együttműködés kényszere mellett egyúttal éles véleménykülönbségek kialakulását és sajnos tartós fennmaradását jelenti. És mivel ezek a döntések a társadalom széles rétegeit egzisztenciájukban érintik, illetve a gazdaság teljesítményét jelentősen befolyásolják, mindez a politika közvetlen érdeklődése, állandó jelenléte mellett zajlik.

A kézikönyv szerzői a fentiekből származó veszélyeket a tudományosság hangsúlyos érvényesítésével igyekeznek elkerülni. Minden fogalmat pontosan definiálnak, széles nemzetközi kitekintést alkalmaznak, és a meghatározó külföldi szakirodalom mellett lényegében a témakör teljes hazai szakirodalmát felhasználják és gondosan dokumentálják. Külön hangsúlyozzák, hogy *„itt az eszközök választékát, különböző megjelenési formáit mutatjuk be, előre bocsátva azt, hogy nem kívánunk részt venni a politikai, rendszerértékelési vitákban és értékelésekben, vagyis szeretnénk megmaradni a munkaerőpiaci/szakmai nézőpontnál, a munkaerőpiac stratégiai-gyakorlati szintjén.”*

Tehát szándékuk szerint maximális tárgyilagosságra törekednek, azonban helyenként nem tudják – és a recenzor hozzáteszi – nem is lenne helyes függetleníteni magukat az egyes eszközök működésének gyakorlati tapasztalatain alapuló saját véleményektől. De ha helyenként „be is csempészik” saját nézeteiket, ezt nem a kizárólagosság érvényesítésének, hanem inkább a problémák nyitott megközelítésének szándékával teszik. Ebből következően nem baj, sőt a kézikönyv értékét növeli, ha az olvasó nem fogadja el minden esetben mechanikusan a leírtakat, hanem saját tapasztalatai, ismeretei alapján a szerzőkétől részben eltérő álláspontot fogalmaz meg, például egy konkrét foglalkoztatáspolitikai vagy munkaerőpiaci (a szerzők különbséget tesznek e két fogalom között) eszköz előnyei, hátrányai, célszerűsége tekintetében. Ehhez bőséges muníciót, az ismeretelméleti alaptól a mindennapi gyakorlatig terjedő áttekintést kap segítségül.

Természetes módon szerepel a kötetben az Európai Unió e tárgykörben alkotott irányelveinek, szakértői anyagainak ismertetése az adott témaköröknél. A napjainkban térségünkben ez magától

⁶ Foglalkoztatáspolitikai. A munkaerőpiac és a foglalkoztatáspolitikai sajátos világa. A foglalkoztatáspolitikai eszközök változatai. Szerkesztette László Gyula. Wolters Kluwer Hungary Kiadó, Budapest, 2021, 341 o.

értetődő. Megalakulása óta az Unióban mindig nagy hangsúlyt kapott a foglalkoztatáspolitikai politika. A munkaerő áramlásának szabályozása (ideértve a gazdasági migráció kezelését), a munkaerőpiaci eszközrendszer filozófiája és ajánlott elemei, a foglalkoztatottság szintjének megítélése, emelésének módszerei, a foglalkoztatás rugalmassága és biztonsága, a munkaügyi kapcsolatok minősége, vagy akár az „európai minimálbér” folyamatosan a figyelem középpontjában állnak. És a kezdettől fogva éles viták zajlanak e kérdéskörökben. Az ún. „Szociális Európa” szimpatikus elvei ütköznek azokkal a törekvésekkel, amelyek a térség gazdaságának versenyképességét igyekeznek megőrizni. A kézikönyv izgalmas és tanulságos fejezete, amely rámutat, hogy e látszólag szakmai megközelítések mögött ideológia-értékrendbeli különbségek állnak, amelyek elfogadása nélkül nem lehet a helyén kezelni a munkaerőpiaci eszközrendszer differenciált megoldásait. Gondoljunk csak arra, hogy milyen alapvető különbség van például a skandináv vagy német munkaerőpiaci eszközrendszer és az angol-szász eszközrendszer alapelvei között. A kézikönyvben érdekes, ennél differenciáltabb tipizálást találunk e tekintetben. Az a szemlélet az egész művön végigvonul, hogy az elvi-értékbeli vagy éppen gazdaságfilozófiai eredetű viták kezelésének legcélszerűbb és a munkavállalók szempontjából is leginkább elfogadható módja az érdekek korrekt egyeztetése a munkaerőpiaci szereplők egyenrangú tárgyalási pozíciójának biztosításával.

*

A kézikönyv I. része (1-4. fejezet) ha egyes vonatkozásaiban nem is előzmények nélkül, de szemléletében sok újdonságot tartalmaz. Megpróbál a munkaerőpiac jellemzőinek, a foglalkoztatáspolitikai elméleti összefüggéseinek és döntési (választási) lehetőségeinek részletes kibontásával „mélyebbre ásni”. Ezzel a megszokottnál stabilabb elméleti alapokat ad a célok megvalósítását szolgáló eszközök értékeléséhez, adott esetben a gyakorlatban történő alkalmazáshoz. Nem is titkoltan a politika szintjén működők (beleértve az érdekképviselők mindkét oldalát) számára is szempontokat kívánnak nyújtani ezzel.

Az első, „alapozó” fejezet a munkaerőpiac fogalmát tárgyalja. Ebben az első látásra tankönyvíví fejezetben egy olyan alapvetést találunk, amely, bármilyen triviálisnak is tűnik, de végül is a foglalkoztatáspolitikához és a munkaerőpiaci eszközökhöz kapcsolódó viták jó részét teljesen érthetővé – és ha kellően nyitottak vagyunk – kezelhetővé teszi. Nevezetesen rámutat arra, hogy a munkavállaló egyrészt „erőforrás”, másrészt „ember” is. Azaz a munkaerőpiacon mindig együtt kell kezelni a gazdasági és a társadalmi összefüggéseket. Így ez a piac a tiszta közgazdasági fogalom értelmezésében, sohasem tökéletes, ami önmagában szükségszerűvé teszi az aktív foglalkoztatáspolitikai gyakorlást.

A foglalkoztatáspolitikának, mint a munkaerőpiac külső szabályozó rendszerének a funkciója kezelni és a gazdasági teljesítmény, valamint a társadalmi jólétét biztosításának egyidejű figyelembevételével meghatározni a célokat, kiválasztani e célok megvalósításhoz szükséges eszközöket. Ezt bontja ki a 2. fejezet, egyúttal részletesen ismertetve a munkaerőpiac (szintén sajátos) mérési eszközeit, amelyek Magyarországon az Európai Unió irányelveivel hagyományosan konformak.

A 3. fejezet – amely súlyponti része az anyagnak – az egyik olyan kérdéskört tárgyalja, ami miatt nevezhetjük többek közt „kényesnek” a kézikönyv témaválasztását és koncepcióját. Nevezetesen, hogy a foglalkoztatáspolitikai kialakításakor *„a politika magának akarja megtartani ezeket az információkat, nem kíván betekintést engedni, még inkább kritikát fogadni ezzel kapcsolatban. A kutatói szféra tartózkodását pedig talán az okozza, hogy ezt a szintet politikai/kormányzati-szubjektív kategóriának tekinti, amely önmagában távol áll tőle. Másrészt az eszközök vizsgálata, a gyakorlat inkább operacionalizálható, elemezhető, mint a politika.”* Emiatt is érdekes és tanulságos a döntési folyamat leírása, lehetséges szempontjainak sokoldalú bemutatása, amelynek révén mélyebben megismerhetjük és talán megérthetjük, hogy milyen szakmai-értékrendbeli választásra

kényszerülnek azok, aki a foglalkoztatáspolitikát gyakorolják, és akik az alkalmazott eszközrendszereket elemzik (kritizálják).

A mű elméleti megalapozó részének 4. fejezete a foglalkoztatáspolitikai és a munkaerőpiaci eszközrendszer diffúz céljai, típusai közötti összhang létrehozásához kíván adalékokkal szolgálni. Az itt leírtak preconcepcióktól mentes, értő tanulmányozása segítséget jelenthet azoknak, akik a gazdasági-társadalmi kiegyensúlyozottság, a szakmaiság prioritásának igényével kívánják hasznosítani a leírtakat.

*

A kézikönyv II., terjedelmileg igen tekintélyes része bemutatja, elemzi és konkrét gyakorlati példákkal illusztrálja, hogy *„milyen eszközök alkalmazhatók a foglalkoztatáspolitikában, milyen hatásokot indukálhatnak, milyen sajátosságokkal működhethetnek, melyek a pozitív vagy negatív tulajdonságaik, és milyen környezeti feltételek mellett érvényesülhetnek hatásosan.”* Az eszközrendszer tárgyalása során a szerzők érezhetően törekedtek az elméleti alapozó fejezetekben foglaltakkal való összhangra.

A foglalkoztatáspolitikai, munkaerőpiaci eszközök tárgyalása logikus csoportosításban történik: a keresletet, illetve a kínálatot szabályozó eszközök, és ezek rugalmas kapcsolatát biztosító mobilitást támogató eszközök elkülönítésével.

Szokták mondani, hogy munkaerő-keresletet a leghatásosabban a jó gazdaságpolitika élénkíti. Ez igaz, azonban igen széles a munkaerő-kereslet alakításának, szabályozásának foglalkoztatáspolitikai eszköztára is. A kézikönyv 5. fejezete a következőket tárgyalja részletesen: munkahelyteremtés és annak közvetett támogatása, munkaidő-politika, munkahelyteremtésre irányuló megállapodások, második munkaerőpiac, szociális gazdaság, közfoglalkoztatás és fellépés a be nem jelentett foglalkoztatás ellen.

Ezek között a munkaidő szabályozásában, ideértve az általánostól eltérő munkaidőt feltételező foglalkoztatási formákat (pl. részmunkaidő és csökkentett munkaidő, rugalmas munkaidőrendszerek, túlóra stb.), mivel közvetlenül hatnak a munkavállalók élet és munkakörülményeire, nagy szerepe van (kellene, hogy legyen) a munkavállalói érdekképviselők véleményének. De ennél is közvetlenebb szerepet töltenek be a szociális partnerek az ún. foglalkoztatási és bérmegállapodásokban. Ezek a hazai gyakorlatban még nem foglalták el azt a helyet, amely megilletné őket, pedig komoly foglalkoztatáspolitikai, munkaerőpiacot befolyásoló potenciállal jellemezhetők. Valószínűleg „kedvcsinálónak” bőséges külföldi példákkal illusztrálva részletes leírásukat tartalmazza a könyv. Nem kétséges, hogy az ilyen típusú két- vagy háromoldalú megállapodások szélesebb körben való elterjedése kedvező lehetőségeket teremtene különösebb külső erőforrások bevonása nélkül a foglalkoztatás bővítésére, egyes munkaerőpiaci feszültségek csökkentésére. De ehhez „kölcsonös áldozatvállalásra” és főként a munkaadók és szakszervezetek komoly szemléletváltására lenne szükség.

A kézikönyv szerzői felhívják a figyelmet és egyúttal szemléletesen mutatják be a munkaerő-kereslet növelésére alkalmas további lehetőségként a „második munkaerőpiacon” és a szociális gazdaságban – általában központi támogatással – létrehozott és működtetett munkahelyeket. Ezek a lehetőségek a szakirodalom relatíve kevésbé feldolgozottak, éppen ezért az „első” (azaz a normál gazdasági feltételek és szabályok mellett működő munkaerőpiac) mellett részben eltérő célokkal és eszközökkel működő szegmensben kifejtett aktivitási lehetőségek bemutatása, a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerbe való beillesztése, a fogalmak egyértelmű definiálása feltétlenül újszerűnek számít.

Az elmúlt évtizedben a kormányzat mind az intézményi irányítás, mind a költségkeretek szempontjából a közfoglalkoztatást tette a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer „zászlóshajójává”.

Szűnni nem akaró, szenvedélyes politikai és szakmai vitát kiváltva ezzel. A kézikönyv szerkesztője vélhetően éppen ezért külön alfejezetet szán e témakörnek, kellő mennyiségű argumentumot adva mindazoknak, aki véleményt kívánnak alkotni a közfoglalkoztatás funkciójáról és hatásairól.

Érdekes és a munkaerő-keresletet is befolyásoló jelenség a be nem jelentett vagy általánosabban fogalmazva a szabályokat megkerülő foglalkoztatás. Ennek okait, módszereit nagyon életszerűen mutatja be a kézikönyv, részletezve annak gazdasági, morális negatívumait. Visszaszorítása nyilván érdemben hatna a munkaerőpiac néhány jellemzőjére, azonban reálisan érzékelhető, hogy itt a munkaadók és a munkavállalók (vélt) érdekei nagyon közel állnak egymáshoz és a kormányzat is erős lobbik érdekeire tekintettel csínján bánik a szigorításokkal.

A munkaerő-kínálat befolyásolásának alapvető célja az, hogy a kínálat, vagyis az állást keresők struktúrája olyan legyen, amely nemcsak a gazdaság, hanem a foglalkoztatáspolitikai szempontjainak is megfelel. Itt jelenik meg a foglalkoztatáspolitikai kapcsolódása a legintenzívebben más részpolitikákkal (pl. a népesedés-, az egészség-, az oktatáspolitikai). Következésképpen a társadalompolitikai aspektusok is talán e téren a legerősebbek. Ebből következően a munkaerő-kínálati politika jellemzően elsősorban az élénkítésre irányul, bár éppen a pandémia hatására kibontakozó gazdasági visszaesés a munkaerő-kínálat átmeneti mérséklését célzó intézkedések alkalmazását indokolta. Ezek a kézikönyvben értelemszerűen még nem kerültek elemzésre.

A kínálat befolyásolásának alapvető eszköze a képzés. Az ezzel kapcsolatos fogalmakat és irányokat a kötet szerzői az EU 2020 dokumentum prioritásainak ismertetésével alapozzák meg, majd nagy teret szentelnek a már 2006-ban megfogalmazott, az egész életen át tartó tanulásra vonatkozó ajánlás részleteinek, az itt meghatározott nyolc kulcskompetencia értelmezésének, fejlesztési módszereinek.

A foglalkoztatáspolitikai egyik permanens eleme a munkaerőpiactól eltávolodott két nagy csoport, a tartós munkanélküliek és az ún. passzív munkanélküliek reintegrációja. Az ezzel foglalkozó fejezet szerzője kiemeli a helyi szociális, egészségügyi és nevelési hálózattal való szoros együttműködés fontosságát, továbbá megállapítja, hogy *„összességében ez a foglalkoztatáspolitikai legköltségesebb, ugyanakkor hosszú távon az egyik legjobban megtérülő beruházása, hiszen a társadalmat terhelő közvetett költségek (egészségügyi kiadások, bűnözés, társadalmi szolidaritás, gazdasági jólét stb.) jelentős része az ilyen helyzetben lévőkön keresztül jelentkezik.”*

A munkanélküliek ellátásának alapja a munkahelyüket elvesztőknek fizetett járadék. Ennek hazai szabályairól is végtelen viták folynak, elsősorban a rendkívül rövid folyósítási időtartamról. A kézikönyv objektíven ismerteti a szabályokat, korrektül azt is megemlíti, hogy azokat a kiterjedt közfoglalkoztatással együtt kell értelmezni, továbbá az értékelésnél mindenképpen figyelembe kell venni a munkaerőpiac pillanatnyi állapotát is. A járadék mindenesetre olyan eleme a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszernek, ahol a már többször említett ideológiai-értékrendbeli különbségek frappánsan tanulmányozhatók.

A kézikönyv 7. fejezete a munkaerő mobilitás fogalmi rendszerének, fajtáinak, ösztönzőinek bemutatásával foglalkozik. Napjaink egyik izgalmas kérdése a határon átnyúló migráció. E témakörből nyilvánvalóan a munkaerő mozgását tárgyalják, idézve az uniós szabályokat, főként a mobilitástípus gazdasági ösztönzőire koncentráva. Manapság talán kevesebb figyelem jut a munkaerő belföldi mozgására, valószínűleg ez lehet az oka, hogy e fejezet szerzője is megmarad az alapvető fogalmak rögzítésénél.

A munkaerő kereslete és kínálata összehangolásának kulcsfogalma a rugalmasság. Ebben a tekintetben is többféle „filozófia” érhető tetten. *„Az egyik oldal elképzelése szerint a foglalkoztatottakat védő jogszabályok, a munkanélkülieket támogató ellátási rendszerek stb. túlságosan megnehezítik a munkaerőpiaci intézmények működését. A merevség megoldására a deregulációt, azaz a*

zavartalan működést nehezítő akadályok felszámolását tekintik kulcsfontosságúnak. A másik oldal a munkaerőpiac működési zavaiból, az információs aszimmetriából, a piaci erőfölényből stb. indul ki, amelyek miatt szükségesek a piaci tökéletlenségeket korrigáló intézmények, még ha ezek merevbbé is teszik a munkaerőpiacokat.” (8. fejezet)

Szerencsés az efféle alapvetés, mert például az Állami Foglalkoztatás Szolgálat (ÁFSZ) tevékenységének értékelését, módszerei célravezetőségét is többféle szemüvegen keresztül vizsgálhatjuk. A kötetben a szervezet feladatainak és munkájának tárgyilagos bemutatását találjuk.

Manapság egyre komolyabb szerepet játszanak a munkaerőpiac rugalmasságának növekedésében az ún. atipikus foglalkoztatási formák, amelyek előnyeinek, hátrányainak elemzése izgalmas és tanulságos feladat. A kézikönyv a részmunkaidős foglalkoztatás, a távmunka, a határozott időű foglalkoztatás, az önfoglalkoztatás, az egyszerűsített (alkalmi) foglalkoztatás, a munkaerő-kölcsönzés, a munkakör-megosztás, a több munkáltató által létesített munkaviszony, a behívással történő munkavégzés, a bedolgozói munkaviszony és a gig economy (platform gazdaság) jellemzőit elemzi részletesen. Bár ezeknek széles a szakirodalma, de így összegyűjtve, az előnyöket, hátrányokat objektíven elemezve tanulságos áttekintést kapunk a témaköréről.

A foglalkoztatáspolitikai céljainak és eszközeinek feldolgozása során a műben végigvonul a gazdaságpolitika és a társadalompolitika egyes elemei között meglévő alapvető ellentmondások érzékelteése. Ezek az ellentmondások a legmarkánsabban a foglalkoztatás biztonsága és rugalmassága egyidejű érvényesítésének szándéka során kerülnek felszínre. Nem véletlen tehát, hogy a szerkesztő kiemelt helyet szánt e két elv egyidejű figyelembevételét célzó szellemes és az európai foglalkoztatáspolitikában tartósan nyomot hagyó „flexicurity” fogalom definiálásának és megoldási módszereinek ismertetésének. (9. fejezet)

A flexicurity-t egyesek fából vaskarikának – tipikusan uniós – jól hangzó, de a gyakorlatban nehezen értelmezhető és alkalmazható szólamnak tartják. A kézikönyv e fejezete nemcsak részletesen ismerteti a flexicurity érvényesítésének különböző modelljeit, de egyúttal bizonyítja, hogy minden ellentmondásosságuk ellenére napjaink európai foglalkoztatáspolitikájában milyen meghatározó módon jelennek meg azok az elvek, amelyet e kulcsfogalomhoz kapcsolódóan az EU-s irányelvekben, az egyes tagországok napi gyakorlatában alkalmaznak. A flexicurity fogalmának ilyen sokoldalú feldolgozása a magyar szakirodalomban igazi kuriózum.

A foglalkoztatáspolitikai eszközöket a szakemberek hagyományosan két nagy csoportra, az aktív és passzív eszközökre bontják. László Gyula, jelen kézikönyv szerkesztője egy korábbi munkájában megkísérelte ennél részletesebben elemezni az eszközök kialakításának, működtetésének folyamatát és eredményét. Ehhez 10 vizsgálati szempontot, „dimenziót” különített el. A 10. fejezet ennek az érdekes „rendszerelméleti” kitekintésnek a lényegét mutatja be azzal a szándékkal, hogy a foglalkoztatáspolitikai eszközök kiválasztása célirányosabban, a várható hatások pontosabb ismeretében történjen.

A recenzióban többször hangsúlyoztuk, hogy a kézikönyv logikai vezérfonala a foglalkoztatáspolitikai erős társadalompolitikai kötődéseinek fókuszban tartása. Ebből következik, hogy a mű záró, 11. fejezete külön is foglalkozik a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő csoportok jellemzőivel. Kiemeli a korábban már részletezett eszközrendszerből az e csoportok esélyeit javító, integrálódásukat segítő elemeket, hangsúlyozva a társadalom felelősségét és az állami szerepvállalás fontosságát ebben a tekintetben. E csoportba sorolja a fiatalokat – különös tekintettel a pályakezdőkre –, a szülői szerep miatt hátrányban lévőket – különösen a kisgyermeket nevelő nőket –, a képzetleneket, illetve az alacsony képzettségűeket, az egészségkárosodással élőket, az idősödő korosztályt és a kisteleplésen élőket.

A munkaerőpiac és a foglalkoztatáspolitikai valamennyi aspektusát felülemelő kézikönyv szerkesztője és szerzői egyetemi oktatók, így lényegében magától értetődő a világos, áttekinthető szerkesztés, a témával csak most ismerkedők számára is érthető fogalmazásmód. Ugyanakkor ez a vastag kötet több, mint egy tankönyv. A bonyolult összefüggések sokoldalú megközelítése, rendszerezése a szakmabelieknek is jó alapokkal szolgál, és esetleg újszerű szempontokat adhat munkájukhoz. Továbbá mindazoknak ajánlható (szakpolitikusoknak, kapcsolódó szakterületek művelőinek, a szaksajtó munkatársainak), akik a munkaerőpiaci folyamatok, eszközrendszer és a foglalkoztatáspolitikai bármely aspektusáról mélyebb összefüggéseket kívánnak feltárni és ennek alapján ítéletet alkotni, intézkedéseket kezdeményezni.

MUNKÁCSY FERENC