

Gyekiczky Tamás

# Az Aktív Munkaerőpiaci Politika néhány társadalmi-szociológiai problémája

A magyar társadalom válsága a közvélemény és a politikai viták előterébe állította a munkanélküliség problémáját és a munkanélküliség elleni harc kérdéseit. A politikai pártok programjai tartalmazzák a munkanélküliség visszaszorításához szükséges fontosabb intézkedéseket, és a munkavállalók képviselői is megfogalmazták álláspontjukat. Bár a közélet szereplői — főleg a szélsőbalon — esetenként a munkanélküliség réméről beszélnek, a társadalomkutatók (szociológusok, közgazdászok) gyakran még a munkanélküliség feszítő drámaiságát is tagadják. Ennek ellenére hónapról hónapra egyre többen jelennek meg a munkaközvetítő irodákban, és nő azoknak az állástalanoknak is a száma, akik tartósan (több mint hat hónapja) vannak munka nélkül.

Írásunkban az előbb röviden vázolt ellentmondások tágabb összefüggéseinek bemutatására törekszünk, és jellemezzük az egyik lehetséges megoldást, az *Aktív Munkaerőpiaci Politikát*.

## A jelenlegi munkaerőpiaci politika sajátosságai és zsákutcája

A mai magyarországi foglalkoztatási helyzetet a következő statisztikai adatokkal lehet bemutatni:

A munkaközvetítő irodákban bejelentett betöltetlen álláshelyek száma 1988-hoz képest 1939-ben 14%-kal csökkent. Még mindig több az üres állások száma (majdnem háromszorosan), mint a munkát keresőké.

Az országos adatok finomabb bontása után a következő megállapításokat tehetjük:

Csökkent a kereslet a segéd- és betanított fizikai munkások, valamint a szellemi foglalkozásúak (irodai-ügyviteli dolgozók) iránt. A kereslet növekedése eitolódott a szakmunkások felé. A munkaerőpiac

kínálati oldalán a szakmunkaerő kínálata nőtt (majdnem kétszeresére), a segéd- és a betanított munkások munkaerő-kínálata az előző évi szinthez képest csak csekély mértékben emelkedett. Megnőtt a pályakezdők állás iránti kereslete, és emelkedett a munkaközvetítő irodákban jelentkező nők száma is. E folyamatok mellett bizonyos földrajzi területeken — segédmunkási és betanított munkakörökben — túlkínálat tapasztalható.

1989-ben 12 064 munkanélkülinek fizettek ki munkanélküli segélyt. Országos viszonylatban az egy munkanélküli-re eső munka nélkül töltött napok száma átlagosan 106 volt, egy főre naponként (bruttó) 142 Ft segély jutott. A havi átlagos segély szintje majdnem a létminimum volt (4344 Ft). Mivel a segély konstrukciója olyan, hogy függ az előző munkahelyen elért keresettől, ezért ezek az adatok is jelzik: a munkanélküliség a legszegényebb, leginkább perifériára sodródó munkavállalói csoportokat érinti. S mivel a gazdasági válság amúgy is a legelmaradottabb területeken a legmélyebb, a munkanélküli segély is itt a legalacsonyabb.

A foglalkozási feszültségek a következő foglalkozási, illetve társadalmi csoportoknál alakultak ki:

- segéd- és betanított munkások;
- bizonyos szakmákban dolgozó szakmunkások;
- pályakezdők;
- nők;
- meghatározott földrajzi körzetben élők;
- irodai—üzemviteli dolgozók.

A munkaerőpiaci konfliktusok által érintett rétegek hasonlítanak a Nyugat-Európában regisztrált társadalmi csoportokhoz. E hasonlóság azonban nem több érdekes analógiánál, mivel Magyarországon még mindig munkaerőhiány van, azaz a munkaerőfelhasználás eddigi trendjei — az erőforrás-korlátos hiánygazdaság negyven éves gyakorlata — nem változtak meg jelentősen. Másfelől a magyar társadalomra jellemző sajátosságok a regisztrált „problémacsoportok” esetében is kimutathatóak.

A *segéd- és betanított munkások* foglalkoztatásának nehézségei a vállalatok racionálisabb munkaerőgazdálkodásának kezdeteire utalnak. Jelzik azonban az elmúlt negyven év ipari munkaerőfelhasználási gyakorlatának végét is. A szovjet modellt követő iparszerkezet az egyszerű, nem túlságosan bonyolult, kvalifikálatlan munkára épített, a gyorsan, nagy tömegében munkába állítható (nyers) fizikai munkaerő-re. E réteg iskolázottsága alacsony, s többségük a társadalmi és munkaszervezeti perifériára került. Állásuk elvesztésével társadalomba való integrációjuk veszélyeztetett.

A *szakmunkások* helyzetében a megkezdődő gazdasági szerkezetváltás tükröződik vissza. Azok az iparágak, amelyek eddig az uralkodó elit által preferált gazdálkodási ágazatok voltak, s amelyekbe a fizikai és szellemi tőkék milliárdjait ruházták be, piaci versenyképtelenségük miatt leépítésre kerülnek. Az itt dolgozó szakmunkaerő válságos helyzetbe jutott, mivel mesterségesen — „politikai preferenciákkal” — fenntartott, kivételezett, nem egy esetben jelentős privilégiumokat magába foglaló helyzetét elveszti. Tudása, képessége, megszerzett szakmai tapasztalata és szakmai jártassága semmivé foszlik, pozíciója várhatóan a kvalifikálatlan munkaerő helyzetére süllyed le. Deklasszáldását a

magyar szakoktatás merevsége és a túlzott specializációra irányuló szerkezete nem tudja megállítani. A Kádár-rendszer nem elhanyagolható mértékben erre a munkásságra (is) támaszkodott ún. „társadalmi közmegegyezésében”, így e csoport talaja lehet a demagóg szélsőbaloldali (vagy -jobboldali?) politikai szervezkedésnek.

A *pályakezdők* foglalkoztatási gondjai a jövőben Magyarországon legnehezebb és legsúlyosabb problémái közé tartoznak. Egyes számítások szerint a fiatal pályakezdők foglalkoztatási gondjai akkor is szétfeszítették volna a hagyományos foglalkoztatás-politikai intézményrendszeret, ha nem vetődött volna fel a szerkezetátalakítás igénye, vagy nem bontakozott volna ki a gazdasági válság. A háttérben az elmúlt évtizedek „népesedés-politikai” döntései állnak. A sztálini idők népesedési törvénye (abortusztilalom), majd a GYES bevezetése (ami a 20 évvel azelőtt született gyerekek gyerekeit érintette) olyan jelentős népesedési csúcspontokat eredményeztek, melyek ciklikusan jelentkeznek, s a kilencvenes évek első felében több mint 200 ezer új (fiatal) munkavállalót bocsátanak ki a munkaerőpiacra.

A *női foglalkoztatottak* helyzete Magyarországon súlyos. A nők foglalkoztatottsága magas, ugyanakkor jövedelmük alacsony. A női munkaerő jelentős mértékben képviselteti magát az egyszerű fizikai — főleg betanított — munkakörökben, és az ügyviteli-irodai foglalkozásokban. Az elmúlt évben tapasztalataink szerint azoknál a vállalatoknál, ahol leépítésekre került sor, a női munkavállalók aránya az átlagos felett volt.

Az egyes *földrajzi területeken* kibontakozó foglalkoztatási problémák oka összetett. Előidézője egyfelől a magyar ipar szerkezetének egyoldalúsága, a sztálinista iparpolitika gigantomániás beruházásainak területi koncentrációja, másfelől a nehéziparra épülő nagyvállalatok egyes területekre nehezedő foglalkoztatási monopóliuma. Léteznek ugyanakkor munkaalkalmakkal alig-alig ellátott körzetek is. A gazdasági szerkezetváltás következményeként sorra kerülő elbocsátások hatása mindezek miatt területileg is koncentráltan jelentkezik, s az országban kialakulnak a „kritikus foglalkoztatási övezetek”.

Az *ügyviteli és irodai dolgozók* számára a helyzet azért vált kritikussá és bizonytalanná, mert az eddigi gazdaság- és társadalomirányítási gyakorlat óriás méretű bürokráciát hozott létre, adminisztrátorok, ügyintézők, előadók és főelőadók hadát teremtvé. (Számuk a foglalkoztatottak majdnem 1/4-ét teszi ki.) A központi állami szerepvállalás csökkenése, az államigazgatás racionalizációja tömegesen érinti a bürokrácia mechanizmusait működtető (félig női) munkaerőt.

A foglalkoztatási helyzet ábrázolása hiányos lenne azoknak az intézményeknek a bemutatása nélkül, amelyek a munkaerő-felhasználás makro- és mikro folyamatait irányítják. Legfontosabb ezek közül a munkaerőpiac intézménye. A munkaerőpiac, miként a szovjet „szocializmus-modell” követő többi kelet-európai országban, Magyarországon sem működött, vagy ha bizonyos (területi, szakmai) formái kialakultak is, azok állandó és folytonos politikai kontroll alatt állottak. A kommunista párt hivatalos ideológiája a munkaerő árujellegét tagadta, különböző szocialista és humanisztikus értékekre hivatkozva pedig a munkaerőpiac intézményeinek kiépítését is elvetette. Az ideológiai érvek mögött azonban a politikai uralmat gyakorló csoport(ok) érdeke rejtőzött. Az ideológia páncélzata alatt így a párt- és állami

bürokrácia a munkaerőpiac alkumechanizmusaitól függetlenül a maga kezébe összpontosította a munkaerő bérének és értékének megállapítását.

A munkaerőpiac kikapcsolása egyik feltétele volt annak, hogy a politikai vezető elit a társadalmilag megtermelt értéktöbblet egyre növekvő részét biztosíthassa a maga számára (mint vagyont és mint beruházásra kerülő „tőkét”). Az áron alul eladott munkaerő garantálta az elit uralmának gazdasági alapját, annak a hatalomnak a feltételét, amelyet ez az elit a megtermelt értéktöbblet „hivatásszerű” elosztásával gyakorolt. A szabad munkaerőpiac hiányában nem alakultak ki olyan munkavállalói érdekközpontok vagy a kollektív munkavállalói fellépéseket koordináló szervezetek, esetleg valóságos érdekképviseletek (szakszervezetek), amelyek a politikai vezetés által megfogalmazott célokkal és értékekkel szembenálló munkavállalói stratégiákat fogalmazhattak volna meg, és így befolyásolhatták volna a társadalmi értéktöbblet elosztását, vagy kialakíthatták volna más típusú felhasználását. De a munkaerőpiac (normál) működése során „szervesen” kiépülő intézmények nem illeszthetők be a diktatórikus politikai rendszer mechanizmusába sem. E politikai rendszer egyik feladata, rendeltetése ugyanis éppen a munkavállalói érdekek kizárása, a munkavállalói érdekeket képviselő intézmények negligálása.

A munkaerőpiacok viszonylag szabad „relatív autonómiája” — elsősorban a politikai elit és a nagyvállalati vezető réteg különalkujának következményeként — az egyes nagy termelő szervezeteken belül működő és kiépülő „belső munkaerőpiacnak” adatott meg. Ezekben az iparágakban alakult ki, amelyek a politikai vezető elit gazdasági elképzeléseiben kiemelkedő helyet foglaltak el, és amelyekre az politikai uralmának gyakorlásában támaszkodott (gépipar, kohászat, bányászat, energetika). E nagyvállalati és iparágazati szerkezetnek a jelenlegi válság hatására bekövetkező összeomlása romba döntötte az eddig relatív autonómiával működő belső munkaerőpiacokat. Könnyen a kapukon kívülre kerülhet az a munkaerő, amely az iparban elfoglalt helyzeténél fogva központi szerepet — alkuképes pozíciót — töltött be a belső munkaerőpiacokon, s amely eddigi szakmájának, szaktudásának csődjével kénytelen szembenézni.

A foglalkoztatási gondok, és a megjelenő munkanélküliség mindezek miatt nem értelmezhető pusztán a munkaerőpiac mozgását szemmel tartó (közgazdasági) elméletek és leírások alapján. Nem arról van szó ugyanis, hogy a munkaerő képességszerkezete és a termelésben intézményesült „munkaposztok” követelményrendszere nem felel meg egymásnak — amin átképzéssel lehet segíteni —, vagy hogy időleges és periódusos válság miatt nagyobb tömegű „felesleges” munkaerő jelenik meg a gyárkapukon kívül. A kérdések megválaszolásának kulcsa a „strukturális munkanélküliség” szociológiai fogalma, amely szerint a munkanélküli társadalmi csoportot a társadalom intézményes mechanizmusának, a hatalmi-uralmi szerkezetnek, a gazdaság intézményes világának, az életmódnak és a társadalom által közvetett értékrendszereknek permanens és komplex válsága idézi elő. A munkanélküliség ebben az értelmezési keretben megfér a munkaerőhiánnyal, hiszen az üres állásokat nem lehet betölteni a perifériára sodort munkaerővel, s e szerint a munkaerő-pazarlás és a munkaerő-hiány is ugyanazon társadalmi folyamatok egymást kiegészítő eredményei. A strukturális

munkanélküliség fogalma segítségével a mai magyar társadalom foglalkoztatási szerkezetében tapasztalható egyéb ellentmondások is feloldhatók, így pl. egyebek mellett a deklasszálódás a túlspecializált képzés következménye, a munkaerőmozgás lassúsága pedig a minden flexibilitást büntető politikai uralom hatása (is). A strukturális munkanélküliség által érintett csoportok a szegények közül kerülnek ki, s a perifériára sodortak között létrejön a munkanélküliséggel mint állandó létformával érintettek társadalma. A duális társadalom kiépülésének kezdete Magyarországon már tapasztalati tényvé vált.

A kormányzat a társadalmi nyomás és a hatalomátmentés kettős kényszere miatt létrehozott olyan intézményeket, amelyek a munkanélküliség kezelésére, vagy a munkanélküliek helyzetének rendezésére szolgálnak. Így pl. 1989 elejétől kezdődően lehet munkanélküli segélyt fizetni, átképzési támogatást igényelni, újrakezdési (kedvezményes) kölcsönt felvenni. A munkanélküliség problémájára válaszul megfogalmazódó intézkedésekkel azonban a legnagyobb elméleti és gyakorlati probléma az, hogy az állami intézkedések ötletszerűek, szórványosak. Nem illeszkednek be egy komplex, kidolgozott és széleskörűen elfogadott (és legitim) kormányzati stratégiába; a „passzív munkaerőpiaci politika” intézményei, s nem egy „aktív munkaerőpiaci politika” szerves részei.

A munkaerőpiac intézményeinek kiépítése az elmúlt egy-két évben rohamos léptekkel megindult. Ezek az intézmények a negyven évig tartó állami munkaerőpiaci politika logikájában születtek, s nagy részük a munkanélküliségtől való félelem pánikhangulatában, a pillanatnyi politikai játszmák taktikáinak megfelelően keletkezett. Az intézkedések sajátossága a következő:

- alacsony szintű jogszabályokban kerültek megfogalmazásra;
- a központosítottság bővületében, az egyetlen és helyes állami cselekvés ígézetében jöttek létre;
- az intézkedések során alig merült fel a társadalmi partnerség gondolata és lehetősége;
- az intézményesült (szak)igazgatás változás — főleg a lokális szinteken — akadozva, elvéve kezdődött meg;
- a munkaerőpiaci politika mögött semmilyen gazdaságépítő program nincsen;
- szabad utat enged a szervezeti/igazgatási hatalom fellépésének;
- a kormányzati összhang (különböző tárcák között) nincsen biztosítva;
- a munkaerőpiaci politika pénzügyi háttere egy elköltésre ítéltett pénztömeg segély formában történő kifizetésére összpontosít (még a hitelkonstrukciók is ilyenek);
- bizonyos finanszírozási rendszerek beilleszkedtek a hosszabb ideje folytatott vállalati és makrogazdasági stratégiákba (pl. az átképzési segélyből így lett a vállalatban belüli többletforrás pénzszerűsödés időkben);
- az egyes intézkedések maguk is áttekinthetetlen hatósági engedélyezési rendszerben működnek, bürokratikus bonyolultságuk miatt nem a gazdasági logikának megfelelő felhasználási és „engedélyezési utat” járnak be;
- nem választják világosan ketté a szociálpolitikai és munkaerőpiaci eszközöket, és így nem teremtik meg ezek kapcsolatát sem;

— nincsenek tekintettel a munkaerőpiacok tényleges szerkezetére, azoknak a munkaerőpiaci struktúráknak a működésére, melyek a flexibilis munkaerőpiacot jellemzik;

— elmaradt olyan jelentős tevékenységek kialakítása, támogatása, megszervezése, mint pl. az információközvetítés, a tanácsadás, a szolgáltatás;

— alkalmatlanok a hosszabb távú munkanélküliség kezelésére, holt — mint irtuk — 1989-ben a munka nélkül töltött napok átlagos száma 106 volt;

— nincsenek kormányzati programok a munkanélküliségtől különösen érintett csoportok (nők, fiatalok, idős munkások) foglalkoztatottsági problémáinak kezelésére.

A passzív munkaerőpiaci politikára jellemző még, hogy egy adott helyzet fenntartására összpontosít, amelyet a hatalmi alkuk, belső és titkos megállapodások során létrehozott pénzügyi források felosztásával finanszíroznak. Ebben a politikai stratégiában valójában az érintettek és az érintettek képviselő szervezetek semmiféle szerephez nem jutnak, de ez ellentmondana a bürokratikus hatalom működési logikájának is. E modellben az egyedüli aktivitást az állami bürokrácia hordozza, amely a társadalom főbb érdekrendszerének áramlatára nincs tekintettel.

Ezek után evidensnek tűnhet kimondani, hogy a munkaerőpiaci politika nem azonos az állami intézkedésekkel és jogszabályokkal, nem az ún. foglalkoztatás-politikai eszközök létének vagy nem létének problémája, hanem a társadalom uralmi és hatalmi viszonyainak függvénye. Ebből következően a jelenlegi hatalmi és uralmi szerkezetben az aktív munkaerőpiaci politika kialakítására, megfogalmazására nem látunk esélyt.

## Az Aktív Munkaerőpiaci Politika alapelemei

Az Aktív Munkaerőpiaci Politika (AMP) alapvető kritériumait először általánosan írjuk le, a nemzetközi tapasztalatok modellszerű megfogalmazásával. Az AMP-hez tartozó intézmények és az ebből fakadó munkaerőpiaci gyakorlat az utóbbi 10—15 évben sikeresen látták el a munkaerőpiaci konfliktusok kezelésének és a munkaerőpiac működtetésének feladatait. Természetesen a modellszerű leírást nem a másolás, az utánzás szándéka vezeti, hanem azoknak az ismereteknek közvetítési (közvetítési) igénye, melyek tudása az AMP kialakításánál elengedhetetlennek tűnik.

Mit jelent az AMP?

E kérdésre adott első válaszunk, hogy alapvetően *mást*, mint a munkaerőpiaci politikák passzív válfaja. Eltérő a politika aktorainak egymáshoz való viszonya (s ez azt is jelenti: vannak aktorok), a pénzügyi finanszírozási rendszer, a gazdasági szervezetek munkaerő-felhasználási gyakorlata, az igazgatás, a kormányzat stb. stratégiája, működési modellje, értéke, normája, szerkezete.

Az AMP-t vizsgáló nemzetközi összehasonlító kutatások egyértelműen arról számolnak be, hogy a konkrét megoldások sokasága, változatos és egymástól is eltérő formája alakult ki. Az AMP-t sikeresen alkalmazó országok nagyban támaszkodtak a saját nemzeti tradíciókra,

arra a történetileg létrejött konszenzusra és társadalmi gyakorlatra, amely a demokratikus politikai és gazdasági rendszerek kereteit kitöltötte. A történelmi tapasztalatok olyan konkrét intézményekben és stratégiákban öltöttek alakot, mint a szakszervezetek AMP-vel kapcsolatos magatartása, vagy a szolidáris munkaerőpiaci politika normái és értékei.

A különböző országok sajátos, egyedi és ugyanakkor sokszínű gyakorlata az egyes társadalmakon belül is sokoldalú, összetett és gazdag, de ugyanakkor egymásba fonódott, egymásra épülő munkamegosztást alakított ki a kormányzat (országos-, tartományi- helyi szintjei), a szakszervezetek (és szövetségesei), a munkaadók (és érdekképviselőik), valamint a munkavállalói csoportok között. Az egymástól is elkülönülő társadalmi szinteken és cselekvési rendszerekben speciális karakterű, ám egymásba kapcsolódó intézmények, eszközök, szolgáltatások, programok és a munkaerőpiac folyamatait befolyásolni kívánó célrendszerek működnek.

Az AMP intézményrendszereinek központjában több típusú cél és eszközrendszer áll. Így a munkahely teremtés mellett megtalálható (természetesen) a segélyezés, az információ szolgáltatása és az információval való gazdálkodás éppúgy, mint a különböző képzési rendszerek, átképzési formák kialakítása és támogatása. Ezek az eszközök nem redukálódnak a nemzetgazdasági ágazatokra (pl. iparra), hanem társadalmi-tevékenységi keretben gondolkodnak. Erre azért sem árt felhívni a figyelmet, mert magának a munkaerőpiaci intézményrendszernek a fenntartása, működtetése is foglalkoztatási alkalmakat és lehetőségeket jelent.

Az AMP homlokterében a rugalmasság, a munkaerőpiacok flexibilizálásának kiépítése áll. E rugalmasság természetesen csak a stabilitással együtt vezethet sikerre, tehát annak az állapotnak a biztosításával, amikor a munkavállaló munkahelyváltogatása nem jelenti élet- és családi körülményeinek feladását, nem jelenti a létbizonytalanságot és a megélhetés alternatíváinak lezáródását. A rugalmasság feltételezi az egzisztenciális garanciák kialakítását és működését, sőt ezek nélkül létre sem jöhet maga a rugalmasság mint normatív elvárás sem.

Az AMP átalakítja az állam és az államhoz kapcsolódó partnerek szerepét és viszonyát. Az állami szerepvállalás nem az állam hatalmi súlyának dominanciájára, mindenek felett történő érvényesítésére épül, hanem a szolgáltatásra, a kiszolgálásra. A kontrollált és szigorú politikai keretek közé zárt állam nem tudja többé önmagát a hatalmi monopólium letéteményesének szerepébe hozni, a sokoldalú kapcsolatrendszer és együttműködési kényszer — magával a demokráciával együtt — számonkérhetővé teszi az állami akciók hatékonyságát. Az állam a kooperációk egyik legfontosabb szervezőjévé lép elő, a munkaerőpiaci aktorok együttműködésének, aktivitásának elősegítőjévé. Ezt csak szakszerű apparátus, minimális, de racionálisan működő bürokrácia képes elérni.

Állami feladat a kormányzati stratégia megfogalmazása, az AMP intézményei közötti összhang biztosítása is. E stratégiai komplexitás elengedhetetlen, s tartalmazza a munkaerőpiaci inputok és outputok figyelemmel kísérését és befolyásolását.

Az állam „szolgáló” szerepe másképpen alakítja az állam és a társadalmi partnerek kapcsolatát is. A passzív munkaerőpiaci politikával

szemben az állam munkaerőpiaci partnereinek aktív, kezdeményező, önálló és jogilag is garantált partner-szerep jut. Nem alá-fölé rendeltség érvényesül, hanem mellérendeltség, sőt sokszor éppen az állam alárendeltsége intézményesül. A társadalmi partnerek önálló munkaerőpiaci intézményeket (munkaerő-közvetítés, segélyiroda-hálózat stb.) építhetnek ki, működtethetnek. A szereplők köre kitágulhat, beléphetnek pl. az egyházak, a szakmai érdekképviselések, mindazok a szolidaritásra épülő szervezetek és intézmények, melyek képesek, alkalmasak és hajlandók egyáltalán közreműködni az AMP-ben.

A társadalmi és munkaerőpiaci partnereket a társadalomban megfogalmazódó igények és értékek vezérlik, nem a bürokratikus önfenntartás értékei. Tehát az állam még az állami pénzek igénybevételénél is csak a feltételeket szabályozza, nem magát a konkrét segélyezési politikát, vagy a konkrét (egyedi esetet jellemző) igénybevételi módot. Az eszközök prioritása kialakításának másik szempontja a rugalmasság, a váltási és változtatási igény, a több típusú és több szinten (makro, mezo- mikroszint) kialakított konszenzus.

Az AMP intézményeinek és az intézmények szereplőinek viszonya a munkaerőpiaci feszültségekkel, munkanélküliséggel sújtott munkavállalók vagy azok csoportjai esetében is eltér a passzív munkaerőpiaci politika gyakorlatától. Az AMP nem a hatalmi monopóliumra építve akarja megregulálni (rossz magyar zsargonban: „beszabályozni”) a csoportokat, hanem a munkavállaló nagyfokú autonómiáját figyelembe véve cselekvési alternatívákat kínál fel. A munkavállaló aktivitását támogatja, azt támasztja alá, azt szolgálja ki, még akkor is, ha az együttműködést nem minden esetben köti össze a politikai szabadelvűséggel, hanem kemény kötelezettségeket fogalmaz meg pl. a segély igénybevételével kapcsolatban. (Ezek teljesítése után viszont a munkavállaló által választott utat tiszteletben tartja és figyelemmel kíséri.)

Az AMP intézményes megoldásai nem a nagy központosított programokra és akciókra épülnek, hanem a területi, helyi, egyedi és konkrét megoldásoknak adnak elsőbbséget. E programok tervezése, végrehajtása során az állam biztosítja a szereplők önállóságát (a saját állami apparátusát is), de a szakszervezetek is autonómiát adnak saját területi szervezeteiknek. Központosított és hierarchizált szervezeti cselekvés elve ellentmond az AMP követelményeinek.

Az AMP pénzügyi finanszírozási rendszere nem az adók beszedésére és az adókból fedezett kiadások fedezetének osztogatására összpontosít. Természetesen az állami adópolitika is része a finanszírozási rendszernek, azonban nem ez a kizárólagos, egyetlen, preferált és üdvözítő megoldás. A pénzügyi technikák tartalmazzák a biztosítási elemeket (különbféle variációkban), az együttműködő társadalmi partnerek által létrehozott alapítványokat, számolnak a profit- és non-profit vállalkozásokkal. Az esetlegesen hasznot hozó gazdasági tevékenységek eredményeit (mint forrásokat), valamint a munkaerőpiaci flexibilitást biztosító vállalkozások hasznait széleskörű konszenzusra alapítva osztják el. Mindemellett rendkívül fontos az állami kedvezmények, az állam által nyújtott támogatások, hitelek, program-finanszírozások kialakítása.

Az AMP kiváló lehetőséget nyújt a társadalom által kívánatosnak tekintett gazdaságfejlesztési programok támogatására. Gyakori, hogy a környezetvédelem beruházásai, a környezetet nem szennyező ipari tevékenység kialakítása egy-egy foglalkoztatási programsomagnal elin-

dításán keresztül kapnak támogatást. Még elvétve sem fordul elő, hogy gazdaságilag nem hatékony, ősi technológiával rendelkező és működő iparágak munkaadói kapjanak átképzésre, betanításra olyan forrásokat, amelyeket a korszerűtlen technológia további működésére tudnának fordítani. Csak ha kilépnek az addig működő technológiai és ágazati tevékenység-szerkezetből, akkor kapnak hiteleket, vagy új foglalkoztatást (munkahelyet) teremtő pénzügyi forrásokat.

Az AMP kiépítésének programja több olyan követelményt tartalmaz, melyeket a politikai döntéshozatalban szinte kötelező figyelembe venni. Az első és talán a legfontosabb az AMP intézményrendszerének *kongruenciája*. A kongruencia követelményének megfelelően a pénzügyi, munkajogi, foglalkoztatás-politikai, szociálpolitikai stb. intézkedések tartalmi és formai rendszert alkotnak. Az intézkedések és a döntések nem esnek szét az AMP aktorai szerint, de nem követik a különböző államigazgatási szervezetek (ágazatok) külön érdekeit sem. A kongruencia biztosítása természetesen aktív együttműködést, szakszerű információ-szolgáltatást, minden egyes döntés átfogó stratégiai elemzését, a szakmai munka magas színvonalát követeli meg.

A második helyen említhető követelmény az AMP társadalmi partnereinek *együttműködése*. A kutatások szerint az AMP ott és azokban az országokban működik igazán, ahol a szakszervezetek, munkaadók és a kormányzat együttműködése magas fokon szervezett, ám közülük is a legfontosabb a szakszervezet kooperációs készsége. A szakszervezet kooperációja nélkül az AMP kialakítására nincs esély. Meg kell viszont jegyezni, itt a nyugat-európai értelemben felfogott szakszervezetekről van szó, amelyek története, autonómiája és státusza egyértelműen a munkavállalók kollektív érdekeinek képviselőjét garantálja.

Az AMP a *keresletösztönző* munkaerőpiaci politikát tűzte ki stratégiai céljául. Az aktív munkaerőpiaci politika ezért a munkaerő iránti keresletet akarja felfuttatni, abból a megfontolásból kiindulva, hogy csak a munkaerőpiac keresleti oldalának gazdag választéka nyújt megfelelő alternatívát a munka nélkül maradóknak, csak a kereslet gazdag skálája biztosíték arra, hogy tartósan nem „tartózkodik” a munkavállaló a munkaerőpiacon (ez az, amit úgy neveztünk, hogy az AMP nem a helyzet fenntartására összpontosít), s végül csak a keresletösztönzés logikájába illeszkedik bele a gazdaság élénkítésének, esetleges szerkezetváltásának programja is.

## Az Aktív Munkaerőpiaci Politika esélyei Magyarországon

A magyarországitól eltérő társadalmi környezetből merített tapasztalatok modellszerű leírása után fel kell tenni azt a kérdést, mind-ebből mit alkalmazhat, mit adaptálhat a magyar társadalom. Bár a leírás szándéka — mint kifejtettük — nem a modellkövetés kiereszokolása, vagy idegen modellek lemásolása volt, a kérdést mégis meg kell válaszolnunk.

Az aktív munkaerőpiaci politikát a sztálini idők uralkodó politikai rétege sem megfogalmazni nem tudta, sem kidolgozni, hiszen látószögéből hiányzott az aktív munkaerőpiaci politika elengedhetetlen alapja, a társadalmi partnerséget képviselő demokratikus állami-politikai struktúra kiépítése és működtetése.

Az aktív munkaerőpiaci politika különösen fontos lenne akkor, amikor a foglalkoztatási gondok együtt jelennek meg a gazdasági pangással. Ezért a gazdaságélénkítés programja nem hiányozhat a foglalkoztatási programokból. De fontos a kormányzati intézmények és intézkedések kongruenciája (összhangja) akkor, amikor a pénzügyi restrikcio (adó- és jövedelem-elvonási rendszer) megakadályozza a magánvállalkozások kibontakozását, és ezzel együtt kioltja azt a reményt, amit a magánvállalkozások munkahely-teremtéséhez fűzhetünk. Az aktív munkaerőpiaci politika — amelynek politikai feltételei a koalíciós kormánnyal minden bizonnyal megteremtődnek — kidolgozása hozhat csak eredményt a foglalkoztatás várhatóan egyre súlyosabb feszültségei területén.

Az aktív munkaerőpiaci politikára szükség van a gazdasági és politikai szerkezetváltás miatt. Egyes számítások szerint a létszámmozgások nagysága (ami időszakos munkanélküliséget, új szakma megtanulását, vagy a nem állami szférában történő újrakezdést jelent) elérheti az 1,2 millió főt, azaz a foglalkoztatottak közel 1/4-ét. Ennek a létszámmozgásnak az irányítására, a felhalmozódó emberi és családi konfliktusok kezelésére már nem elegendő a foglalkoztatottsági folyamatokat követő, a munkanélküliek helyzetét pusztán elfogadó állami stratégia.

Az AMP létrehozásának egyik előfeltétele a radikális politikai és gazdasági rendszerváltás. Bár a piaccgazdaság logikailag, úgy tűnik, nem igényli az állami aktivitáson alapuló foglalkoztatás-politikát, gyakorlatilag ugyanakkor nincs piaci hatékonyság AMP nélkül. Különösen áll ez a magyarországi helyzetre, mivel a meginduló szerkezetváltás hatására keletkező munkaerőpiaci konfliktusok tömegét — ahogy az előbb említettük — az AMP nélkül nem lehet kezelni.

Az AMP magyarországi megteremtésének két feltételrendszerét veszszük szemügyre.

## Az állami aktor

Az állami kormányzás számtalan előfeltételét, mint negatív kritériumot, a jelenlegi munkaerőpiaci politika bírálatánál jeleztük. Mindezeket az ismétlés veszélye nélkül a következőkkel egészíthetjük ki:

— Az állami szervezetrendszer (kormányzati mechanizmus) összhangjának megteremtése. Amennyiben továbbra is a különböző kormányzati bürokráciák érdeke érvényesül, úgy az AMP esélye meg sem fogalmazódhat. Magyarországon a kormányzati politika összhangját csak egy legitim kormányzat tudja biztosítani, olyan kormány, amely képes megakadályozni pl. a pénzügyi bürokrácia akcióit. Csak a választott kormányzat fogja a prioritásokat, a különböző döntések legitimitás-igényét megteremteni illetve kielégíteni. Magyarországon ez a követelmény még a választások után is nehezen fog teljesülni, mivel a kormányzati bürokrácia cseréje (részint a jelenlegi összefonódások miatt, részint a hatalomra jutó koalíció szakemberhiánya miatt) még jó ideig el fog húzódní. Várható, hogy a pozíciókban maradó bürokráták egy része a kormányzat legitim politikusait még a jövőben is meg fogja győzni saját igazáról.

— Az állam szerepváltása, mint egyik fontos és elengedhetetlen követelmény. A szerepváltás alatt azt értjük, hogy az állam nem a ha-

talom igényeinek megfelelően és nem a hatalom gyakorlásának eszközeit működtetve közelít a munkaerőpiaci feszültségekhez, hanem (a problémamegoldásra koncentrálva) szolgáltató és kiszolgáló szerepet játszik. E követelmény megvalósítása Magyarországon csak a hatalom szigorú kontrollja mellett, korszerű és magas szakmai szinten működő szak-bürokrácia kiépítésével lehetséges. Ennek a feltételrendszernek a forrásigénye, munkaerőigénye nincs biztosítva, sőt félfő, hogy a levitézett káderállomány összeköttetései révén, valamint a szakemberhiány miatt megyei szinten megszállja a különböző szolgáltató irodákat.

— A társadalmi partnerek ma még alig-alig láthatók. Pedig az AMP nem lehetséges partnerek nélkül. Sőt igazából éppen a sokoldalú, sokszintű partnerkapcsolatok alkotják az AMP lényegét. Valószínű, hogy Magyarországon a társadalmi érdekeket hordozó szereplők még sokáig csak embrionális formában léteznek. A kialakult, létező és intézményesült érdekhordozó csoportok viszont ugyanakkor nem minden esetben kapják meg azokat a cselekvési lehetőségeket, melyek jogilag megilletik őket.

— Mindezek ismeretében felül kell vizsgálni az ún. „foglalkoztatáspolitikai” eszközöket. A felülvizsgálat következményeként a bürokratikus, hatalomgyakorlás-centrikus megoldási módokat ki kell iktatni, és az előbb vázolt követelményeknek megfelelően át kell alakítani.

— Az egyik legfontosabb követelmény a foglalkoztatási garanciák kiépítése. E garanciák — amelyek a munkahely elvesztésének esetére jelentenének biztosítékot — teremthetik meg a flexibilitás feltételeit. Flexibilitás ugyanis nincsen stabilitás nélkül. A flexibilis munkaerőpiac — melynek megteremtése az AMP fő célja — megköveteli ugyanis azokat a kereteket, melyek elegendő biztosítékot jelentenek a munkaerőpiac szereplői számára.

— Az AMP kialakításában a legfontosabb feladatok közé tartozik a pénzügyi finanszírozási rendszer, a szociálpolitika és a foglalkoztatáspolitikai összhangjának megteremtése. A jelenlegi segélyrendszer mint redisztributív, pénzelköltségre orientált, kontraszelektív forma, olyan mértékben válik lehetetlenné, ahogy nő a munkanélküliek száma és csökken a rendelkezésre álló pénzügyi keret. Szükséges tehát a biztosítási rendszer, a non-profit és profit-orientált vállalkozások megteremtése, átgondolása és szabaddá tétele. Amennyiben nincs természetesen kormányzati akarat, hanem a tárcaérdek dominál, akkor mindez a követelmény illúzió.

— Az AMP a munkaerőpiac input oldalán a magyarországi konfliktusok legnehezebben kezelhető kérdéseivel találja szembe magát: a szakoktatás és a szakképzés problémáival. Az AMP lényeges eleme a képzési és átképzési rendszer, a korszerű, gazdaságilag dinamikus szakmákra történő képzés. Ám ezek körvonala ma még alig-alig látható. Adminisztratív módon megszabott „húzó szakmák”, hatósági döntéssel létesített tanulási formák, állami akcióra, nagyvállalati szervezetre épülő szakmátsítások léteznek. A jelenleg folytatott átképzési gyakorlat pénzügyi fedezete póterőforrás a rossz, gazdaságtalan, és évtizedek óta megbukott szakképzési rendszer fenntartásához.

— Az eszközök használatában és elosztásában erősebb decentralizáció szükséges. A lokális szintek autonómiáját természetesen csak a közigazgatás, a politikai rendszer nagyfokú és teljes reformjával lehet kialakítani, ám ma már léteznek olyan szervek és intézmények,

melyek a megfelelő erőforráshoz jutás esetében alkalmasak kilépni a központosított gondolkodás és gondoskodás bűvköréből.

— Magyarországon az AMP kiépítésének egyik legnehezebb feladata azoknak a „tudati” — értékekben és normákban lecsapódó — feltételeknek a megteremtése, melyek egyaránt szükségesek az AMP elfogadásához és működéséhez. Az AMP ugyanis csak akkor működésképes, ha a társadalom legfontosabb szereplőinél (az állampolgárt is ide értve) magától értetődik az a tény, hogy flexibilis munkaerőpiac szükséges, hogy dinamikus gazdaság csak szakmai váltásokon és tevékenységcserék együttesén alapulhat, hogy a munkanélküliség állapota nem sorscsapás, miként a munkanélküliség mint társadalmi jelenség sem az. Természetesen az elfogadhatóságot éppen az AMP teszi lehetővé, hiszen a munkáját elvesztő akarátát, törekvését támogató, alternatívát nyújtani képes foglalkoztatás-politika éppenhogy az AMP megteremtésével alakítható ki. Az értékváltás — tudjuk — nem megy máról-holnapra, ám a kezdeti változásokhoz szükséges lökést mindenképpen meg kell adni, és éppen az AMP-vel.

### A magángazdaság mint az AMP aktora

Gazdasági életünk számos kutatója a gazdaság egyetlen dinamikus, foglalkoztatást teremtő rendszerének a kis- és közép-vállalkozásokat tartja. A számok, statisztikai sorok és a tények valóban igazolják, hogy amíg az elmúlt években az államilag-politikailag integrált vállalati szférában nagyfokú létszámcsökkenés tapasztalható, addig a kis- és közép-vállalkozások foglalkoztatás-bővítést valósítottak meg.

— Az AMP-hez szükséges dinamikus gazdasági aktor láthatólag kialakult, s majd idővel megerősödik. Ahhoz azonban, hogy az eddiginél is erőteljesebb, meghatározóbb szerephez jusson, mindenképpen változtatni kell bizonyos — nem elhanyagolható — működési feltételeken.

— A változtatáshoz kevés a szektorsemlegesség kissé farizeus ízü szlogenje. Kifejezetten támogatásra van szükség ahhoz, hogy a kisvállalkozások és magángazdaságok a foglalkoztatás-politikának is aktív aktorai legyenek. Így adókedvezmények, hitelek, támogatások, külön biztosítási kedvezmények stb. serege segíthet csak aktív szerepük kibontakozásában.

— A magánszektorban dolgozók jogállásának (egyáltalában az itt munkát vállalók foglalkoztatási sorsát befolyásoló jogszabályoknak) rendezése szükséges, akár abban, hogy pl. a végkielégítést megkapja-e (és kitől) egy vállalkozás megszűnése esetében az ott dolgozó, akár abban, hogy szakszervezet-mentes zónában ki köti meg a kollektív szerződést, egyáltalán mi lesz a kollektív dolgozói jogokkal?

— A kisvállalkozások és a magángazdaság vállalatainak az állami vállalatokkal való egyenrangúságot kell biztosítani pl. az átképzési támogatások vagy a képzési programok esetében. Egyáltalán a képzési és átképzési programokat erre a szférára kell telepíteni, hiszen ha dinamikus gazdaság lesz még Magyarországon, az minden bizonnyal a kisvállalkozások és a magánszektor alapján fog kibontakozni. Nem hihető, hogy a szakmai tudás és képességrendszer kidolgozásában más szektor meg tudná fogalmazni a korszerűség kritériumait.