

Horváth István – Hungler Sára – Rácz Réka – Petrovics Zoltán¹
Szociális párbeszéd a válságban – válság a párbeszédben?

**A 2008-ban kezdődött gazdasági krízis tünetei és kiutak Közép-Kelet
Európa munkaerőpiacain**

Együttműködési megállapodást kötött a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége (MGYOSZ) és az ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszéke (Tanszék), a kooperáció 2016-ban jelentős állomásához érkezett. Elfogadta az Európai Bizottság az MGYOSZ és – a projekt kutatóhelyeként – Tanszékünk „*Improving knowledge on the impact of Central- and Eastern European social partners on competitive labour market reforms facing the global crisis*” című pályázatát. A pályázat szerint a 2017-2018-ra kitűzött cél: a kutatás eredményeként *összehasonlító tanulmány* elkészítése, ami vizsgálja: miként hatott a *2008-ban kezdődött gazdasági válság a munkaerő-piacra* és a *szociális párbeszédre Magyarországon* mellett régióink négy másik államában, *Romániában, Szlovéniában, Horvátországban* és *Montenegróban*.

I. A kutatás – elképzelések és módszerek

A távolság jelentéktelen dolog. Egyedül az első lépés az, amit nehéz megtenni – szól Marie du Deffand, XVIII. századi francia író nő kortalanná érett igazsága. Egyértelmű volt kutatásunk célja, nehezebb a „*hogyan kezdjük!*” Természetesen vannak evidens minták, esetünkben viszont négy ország szakértőivel kellett egyességre jutnunk a feladatokban és azok tempórozásában – figyelemmel a 2018-as évvégi zárásra. Az *európai szemeszterfolyamat* keretében a szakpolitikai környezet elemzéséhez és a strukturális munkaerő-piaci reformok végrehajtásához kapcsolódó projektünk eredményes teljesítése reményében a *kutatás tervét a 2017 márciusi budapesti kezdőtálalkozóra (kick off meeting)* – a kolozsvári, ljubljanaí, fiumei és podgoricai kollégákkal előzetesen egyeztetve és már forrásanyagot is kérve – sikerült tető alá hoznunk.

I.1. Tervek és kivitelezés – öt országra és két évre

A fajsúlyos első lépés a tervezés megtervezése: a kutatás *munkaprogramja és üteme* (a finanszírozási kérdéseket e helyütt nem említve). Mindenekelőtt meg kellett az MGYOSZ-szal közösen találnunk a négy másik országban a *kutatópartnert*, ami végül egyfajta „*vegyespáros*” lett: *Szlovéniában* és *Montenegróban* az MGYOSZ *munkaadói társszervezete*², *Romániában* és *Horvátországban* Tanszékünk *felsőoktatási partnerei*.³ Az építkezéshez jó alapozás szükséges, ezért a kutatási tervben meghatároztuk a projekt

¹ A kutatás sikeres megvalósításáért a Szerzők külön is köszönetet mondanak Bálint Adriennek, az MGYOSZ szociális és munkaügyekért felelős igazgatójának.

² Szlovén Munkaadók Szövetsége, Montenegrói Munkáltatók Szövetsége

³ Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem - Jogtudományi Intézet; Rijekai Egyetem Munka- és Szociális Jogi Tanszék

azon *három pillérét*, amelyek megfelelő információt biztosítanak öt ország komparatív összképének felrajzolásához. Régióknak a 2008-ban indult *gazdasági válság*hoz kötődő, a *munkaerőpiacon és a munkaügyi kapcsolatokban* megjelenő *közös jellemzőinek*, és – e földrajzi szomszédságban, hasonló történelmi háttérrel együtt élő államok – *különbözőségeinek* kimutatását.

I.1.1. Az első pillér – a nemzeti jelentések

Először ún. *nemzeti jelentés* elkészítését kértük – és készített Tanszékünk is Magyarországról – a résztvevő országok szakértőitől (a továbbiakban együtt: szakértők) a kutatásunk tárgyát érintő meghatározó tényezőkről, a tendenciák rögzíthetőségéhez az elmúlt évtized folyamatairól. E jelentés *főbb tartalmi elemei* a következők voltak:

a) a munkaerő-piaci mutatók (pl. a teljes- és részmunkaidőben foglalkoztatottak száma, a női és férfi munkavállalók aránya, a kollektív szerződés hatálya alá tartozó munkavállalók száma és a munkanélküliségi ráta),

b) a 2008-ban kezdődött válság megjelenése a munkaerőpiacon – az átmeneti és az állandó tünetek,

c) az e válságra válaszként adott munkaerőpiaci reakciók és intézkedések (pl. jogszabálymódosítás, a különböző szintű kollektív szerződések változásai), továbbá

d) a munkaügyi kapcsolatok (pl. a tri- és bipartit szintű szociális párbeszéd meghatározó intézményei és jellemzői, a kollektív szerződés szabályozási szerepe, a munkavállalók képviselőire vonatkozó szabályok az Európai Közösség munkavállalóinak tájékoztatása és a velük folytatott konzultáció általános keretének létrehozásáról 2002/14/EK irányelv jogharmonizációs követelményeire figyelemmel, a sztrájkaktivitás).

A b) pont tekintetében a szakértőknek külön jelezniük kellett, hogy a *kormányzati intézkedések* előkészítésébe *menyiben vonták be a szociális partnereket*, és a nemzeti jelentésnek tartalmaznia kellett a *munkaadói és szakszervezeti oldal értékelését* ezen változásokról.

A kutatási terv ördöge ezúttal is a részletekben lakott. A 2017 októberében Ljubljanában tartott találkozáson vált egyértelművé például a *szociális partnerek eltérő hajlandósága* a közreműködésben. Pozitív példaként említendő a horvát szakszervezeti szövetségek aktivitása, Románia esetében ugyanakkor a Kolozsvár és Bukarest közti távolságot a legkorszerűbb technológia ellenére is hosszú időbe telt legyőzni. Szembesültünk azzal is, néha (pl. a kollektív szerződések „lefedettsége”) *statisztika hiányában* szerencsés esetben becslésekkel kell beérnünk.

I.1.2. A második és a harmadik pillér – interjúk a szociális partnerek- és a kormányzat képviselőivel, az európai szemeszter

Az ütemterv következő feladatként a helyzetkép megalapozottságát szolgálta a szakértők kapcsolatfelvétele az *országos szinten működő szakszervezeti- és munkaadói szövetségek* vezetőivel, továbbá a *kormányzat* illetékesével. A koherencia és az összehasonlíthatóság céljából az *öt országra közös kérdőív* készült, melyben – éppen a már megkapott információk hitelesítése, értékelése okán – szükségeszerű átfedés volt a kérdésekben a nemzeti jelentés egyes témaköreiben.

A tervezett harmadik fő tennivaló a 2010-ben bevezetett *európai szemeszterhez* kapcsolódott, melynek révén az EU tagállamai éves ciklus szerint össze tudják hangolni *gazdaságpolitikájukat*, kezelve ezzel az Unió előtt álló *ökonómiai kihívásokat*. Kutatásunkat tekintve az európai szemeszterből meghatározó témák a *foglalkoztatást ösztönző strukturális reformok támogatása* és a *szociális partnerség*. Az *Európai Bizottság* minden évben részletes elemzést készít az egyes *tagországok reformprogramjairól*, és az elemzések alapján *országspecifikus ajánlásokat* fogalmaz meg a következő 12–18 hónapos időszakra – figyelemmel kísérve: a tagországok milyen erőfeszítéseket tesznek az „*Európa 2020*” *stratégia* célkitűzéseinek teljesítése érdekében.⁴ A szakértőket megkértük az európai szemeszterrel kapcsolatos kérdőíves felmérés elkészítésére – különös figyelemmel a szociális partnerek kritikájára (Az interjúk és az európai szemeszterrel kapcsolatos kérdőív főbb kérdéseit lásd a „*I.2.Kettős módszertan*” cím alatt!)

1.1.3. Eljutva a célig

A Magyarországra vonatkozó rész összeállításával e tanulmány szerzői – mint a kutatóhelyként működő Tanszék oktatói – egy-egy országért is felelősek voltunk. A kutatás menetéhez tartozik, hogy időnként a szakértőket kellett felhívni a három pillér vonatkozásában a *tartalmi hiányosságok felszámolására*, melyek mögött leginkább egyes adatok hiánya és a megkeresett szociális partnerek „reakcióideje” állt. Az *országfelelősség* egyben – a projekt célja felé haladva – a *nemzeti esettanulmányok* elkészítését jelentette. A ljubljanai után két további konzultáció szolgálta a kutatás megalapozottságát, 2018. májusában Montenegró⁵ fővárosában, *Podgoricában* volt szakértői találkozó, majd a kutatás finisében, 2018 november elején *Brüsszelben a BusinessEurope*⁶ – melynek az MGYOSZ magyar tagszervezete – munkaerőpiaci politikáért is felelős igazgatója, *Maxime Cerutti* fogadta a szakértőket. Megtapasztaltuk az idő szorítását, egy „brüsszeli óránk” maradt azon utolsó simításokra, melyek elvezettek a kutatás két formában testet öltő sikeres lezárásához.

Egyrészt a 2018. december 5-i, az *Eötvös Loránd Tudományegyetem a „10 év Közép-Kelet Európa munkaerőpiacán”* c. konferencia megrendezéséhez. A rendezvény tematikájának kidolgozásakor kutatásunk témájának tágabb optikán keresztül történő bemutatására is törekedtünk. Ennek megvalósításaként először „*alápozó*” *előadások* hangoztak el

a) a *munkaerőpiaci reformokról az európai szemeszter tükrében a közép-kelet-európai országokban* (*Gyenes Zoltán* – Európai Bizottság, magyarországi képviselő),

⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-why-and-how_hu; (letöltés: 2019. VII. 8.)

⁵ Montenegró (Crna Gora) az ötödik volt jugoszláviai tagállam, amely – a kutatásban résztvevő Szlovénia és Horvátország után – 2006-ban függetlenné vált, 2010. december 17. óta az Európai Unió hivatalos tagjelöltje.

⁶ Európa kis, közepes- és nagyvállalatainak képviselőjét ellátó szervezet, az Európai Unió legnagyobb munkaadói szervezete. 40 országban 35 tagja van. Az európai szociális párbeszéd egyik hivatalos partnereként a gazdasági és szociális döntések széles körének meghozatalában játszik szerepet; az uniós csúcstalálkozók előtt ajánlásokat tesz az uniós vezetőknek. <https://hu.wikipedia.org/wiki/BUSINESSEUROPE>; (letöltés: 2019. VII. 1.)

b) a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet tapasztalatai a kollektív tárgyalásokról és a szociális párbeszédéről (Markus Pilgrim – igazgató, Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, Közép-Kelet Európai Regionális Igazgatóság), és

c) a szociális partnerek munkaerőpiaci reformokban betöltött szerepéről az európai szemeszter értékelése alapján (Maxime Cerutti).

Ezt követően a kutatás Zárótanulmányának szerzőként megírt összehasonlító elemzéseit „állítottuk egyetemi katedrára”. Sorrendben a foglalkoztatáspolitikát (Petrovics Zoltán), a munkaerőpiaci szabályozást (Rácz Réka), a szociális párbeszédet (Horváth István) és a szociális partnerek reflexióit (Hungler Sára).

A kutatás sikeres befejezéseként másrészt megszületett az említett három pillérré épülő, a pályázat címével azonos angolnyelvű összehasonlító Zárótanulmány⁷. Ebben választ keresve például arra is, megállapítható-e a szociális párbeszéd helyzetét illetően közös tendencia a kutatásban résztvevő öt országban. Ha igen, mindez kapcsolódik-e a válsághoz?! Továbbá, az ötből négy EU tagállam szociális partnereinek az európai szemeszterben való részvétele vagy éppen távolmaradása függ-e a kutatás során regisztrált tendenciáktól. Az Európai Bizottságot kutatásunkból vélhetően az foglalkoztatja, mi a teendője azért, hogy eredményesebben működjék a szociális párbeszéd.

I.2. Kettős módszertan

Kutatásunk egyik újdonságát az alkalmazott módszertan adta: az összehasonlító jogi elemzést empirikus vizsgálattal egészítettük ki. A munkaadói és szakszervezeti szövetségek vezetőivel készített interjúk lehetőséget adtak, hogy megismerjük a szociális partnerek véleményét a válság kormányzati kezeléséről és a szociális párbeszéd szerepéről az adott országokban. Ezen kívül bepillantást kaptunk abba is, hogy milyen módon kapcsolódnak be a nemzeti szociális partnerek az európai szemeszter folyamatába.

Az „Európa 2020 stratégia” végrehajtására vonatkozó tanácsi határozat⁸ értelmében a tagállamoknak meg kell könnyíteniük a minőségi munkahelyek teremtését és csökkenteni szükséges azokat a tényezőket, amelyek a vállalatokat a munkaerő felvételében akadályozzák. Mérsékelniük kell továbbá a munkaerőpiacra való belépést akadályozó tényezőket, különösen, ami a hátrányos helyzetű csoportok munkavállalását illeti. A kettős módszertan nem csak arra adott lehetőséget, hogy gazdasági válságkezelésre szánt kormányzati intézkedéseket a kemény jogi rendelkezések összehasonlító vizsgálatával végezzük el, hanem arra is, hogy megismerhessük a szociális partnerek álláspontját a bevezetett reformok elfogadási mechanizmusáról és hatásairól is. Ennek azért volt különös jelentősége, mert – figyelemmel az Európai Unió által megfogalmazott követelményre is, miszerint bár az „Európa 2020 integrált iránymutatások” a tagállamoknak és az Uniónak szólnak – végrehajtásuknak valamennyi nemzeti, regionális és helyi hatósággal partnerségben, illetve a parlamentekkel, a szociális partnerek és a civil társadalom képviselőinek szoros bevonásával kell történnie.⁹

⁷ http://ceelab.eu/assets/images/comparative_analysis_final.pdf

⁸ A Tanács (EU) 2015/1848 határozat (2015. október 5.) a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó 2015. évi iránymutatásokról.

⁹ (EU) 2015/1848 tanácsi határozat, 9. preambulumbekzdés.

A kutatás első fázisának részeként *félíg strukturált interjúkat* készítettünk országos szintű taghálózattal rendelkező *szakszervezetek* és *munkáltatói érdekképviseleti szervezetek* képviselőivel. Az *interjúkérdések* az alábbi témákra fókuszáltak:

- a) a *szociális párbeszéd helyzete* az adott országban,
- b) a szociális partnerek hatása a *jogalkotásra*, a *szociális párbeszéd eredményei* országos, ágazati és munkahelyi szinten,
- c) a *gazdasági válság* hatása a *munkavállalói részvételi jogok* tartalmára és a *szakszervezetek tagszervezeteire*,
- d) a *sztárjktevékenység* az adott országban,
- e) a *kormányzat válságra adott válaszána*k értékelése, valamint
- d) a munka világára vonatkozó *jogszabályi változások*.

Az interjúk nem minden országban sikerültek kielégítően, írhatjuk ezt különösen *Horvátország* és *Románia* tekintetében. Az elmaradt beszélgetések pótlásaként, hogy az adatfelvétel megtörténhessen, az eredeti kutatási tervet kiegészítettük egy *kérdőíves felméréssel* is. Ez egyben lehetőséget adott az *interjúk validálására* is, ebbe olyan ellenőrző kérdéseket is feltehetünk, amelyek segítségével objektívebben meg tudtuk ítélni az interjúkon kapott válaszokat. *Magyarország* tekintetében igazolódott az interjúkészítést megelőzően megfogalmazott hipotézisünk, amely szerint a *válaszadók álláspontját* nagyban befolyásolja, hogy szövetségük tagja-e a *Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fórumának* (VKF). Ugyanakkor az interjúk – kötetlenebb jellegük miatt – alkalmasabbak voltak annak feltérképezésére, hogy a szociális partnerek mit tekintetének kívánatos jognak és hogyan alakítanának a szabályozáson, különös tekintettel a *szociális párbeszéd intézményét* tekintve. *Romániában* sem az interjúfelvétel, sem a kérdőíves kutatás nem járt sikerrel, a megállapítások nagyrészt a bevont kutatók álláspontját tükrözi, végül az eredményeket egy szakszervezeti szövetség segítségével validáltuk.

A *kutatás második fázisában* a legnagyobb tagsággal rendelkező szakszervezeti szövetségek és munkáltatói érdekképviseleti szervezetek körében végeztünk *kérdőíves felmérést az európai szemeszterrel* kapcsolatban. A kérdőív az *alábbi területekre* összpontosított:

- a) mely módon és mértékben vesznek részt *szociális partnerek az európai szemeszterben* és milyen eredményeket érnek el,
- b) hogyan ítélik meg az európai *szociális partnerek szerepét az európai szemeszter* folyamán és a *nemzeti szociális partnerek* hatását európai és országos szinten,
- c) mennyiben *reflektál az országspecifikus ajánlás* az adott államban felmerülő *problémákra*, továbbá
- d) az *országjelentés értékelése*.

II. Amerikából jött – a gazdaság válság hatásai öt ország munkaerőpiacán

A *pénzügyi és gazdasági világválság* a vizsgált öt államban *tartós negatív hatásokat* keltett. Kutatásunk e hatások közül elemezte a *munkaerőpiaci következményeket*, valamint az arra adott válaszokat (lásd ez utóbbit a „IV. A munkaerőpiaci politikák – intézkedések és eredmények” cím alatt!). A 2008-ban kirobbant *világválság* az 1929 és 1933 közötti túltermelési válság óta a legjelentősebbnek tartott gazdasági krízis, mely az ezt megelőző

globális pénzügyi válságból¹⁰ alakult ki. A bő egy évtizede kezdődött folyamat erős és tartós hatást gyakorolt Európa országaiban, ennek részeként *súlyosan érintette a nemzeti munkaerőpiacokat*. E tekintetben a négy EU-tag, *Horvátország, Magyarország, Románia és Szlovénia*, valamint a tagjelölt *Montenegró* jelentős részben *hasonló problémákkal* szembesült. Hangsúlyozható: a *munkaerőpiaci negatív jelenségeit* nem a válság hozta felszínre, ezek 2008 előtt is jelen voltak, a gazdasági krízis „csupán” *tünetből tendenciává* erősítette ezeket. A *munkaerőpiaci problémákat* a válság lényegét tekintve *nem kiváltotta*, hanem elmélyítette.¹¹ Súlyosbítva a munkaerőpiac „árnyékos” oldalának problémáit. A válság *munkaerőpiacokra gyakorolt hatásai* nem választhatók el mindazoktól a kihívásoktól, amelyekkel az egyes államokban már ezt megelőzően is jelen voltak. Ezek elsődlegesen a „*megörökölt*” *korábbi – részben eltérő - szocialista gazdasági berendezkedésben*, valamint a *piaci mechanizmusokra való átállással* együtt járó jelenségekben gyökereznek.¹² A 2008-tól kezdődött gazdasági visszaesés országonként eltérő mértékben a *szegénység növekedéséhez* is vezetett. Közös jellemző, hogy a *válság hatásai* kissé késleltetve – egy évvel annak „kirobbanása” után – 2009-ben jelentkeztek valamennyi vizsgált országban.¹³

II.1. Gazdasági mutatók - jelzésérték

A számokban is mérhető ökonómiai tendenciák szimbiózisban élnek a gazdaság egy meghatározó szegmensével, a foglalkoztatással, a foglalkoztatottsággal. Meghatározó gazdasági mutató az ország *bruttó hazai terméke* (gross domestic product – GDP). *Montenegróban* szinte valamennyi *makrogazdasági mutató* jelentősen romlott 2009-ben csökken a GDP, enyhe hullámvész következik: 2010-2011-ben gyenge növekedés, majd 2012-ben újabb csökkenés. Ezt követően viszont a felívelés töretlen.¹⁴ *Romániában* a válság kitörése után lelassult a gazdasági növekedés, a tendencia 2010-ben is

¹⁰ Előzménye az amerikai jelzáloghitel-válság (a sajtónyelvben subprime-válság) az Amerikai Egyesült Államok ingatlan- és bankszektorból 2006 végén kiindult, változó intenzitású pénzügyi válság, amely más országokban is érezteti a hatását. A válság során több jelentős cég csődbe ment, vagy kénytelen volt versenytársaival egyesülni. A válság érzékenyen érintette a nyugat-európai bankokat is, és hatása az amerikai gazdaság visszaesésén keresztül az egész világgazdaságban megmutatkozott. Forrás: https://hu.wikipedia.org/wiki/A_2008-an_kirobbant_gazdas%C3%A1gi_vil%C3%A1gv%C3%A1ls%C3%A1g; (letöltés: 2019. VII. 10.)

¹¹ Cristian Incaltaru – Liviu-George Maha: *The Effects Induced by the Recent Economic Crisis on the Labour Market Policies in Romania*. Revista de Cercetare si Interventie Sociala, 2014, Volume 47, 45. o. https://www.rcis.ro/images/documente/rcis47_03.pdf. (letöltés: 2019. VII. 13.), Magdolna Vallasek - Zoltán Petrovics: *Case Study: Romania*, 3. o.; http://ceelab.eu/assets/images/case_study_romania_en.pdf (letöltés: 2019. VII. 13.).

¹² Erre jó példa a strukturális munkanélküliség, melynek eredete már a válságot megelőző időszakra visszavezethető. István Horváth – Sára Hungler – Zoltán Petrovics – Réka Rácz: *Case Study: Hungary*. 6. o. http://ceelab.eu/assets/images/case_study_hungary_en.pdf (letöltés: 2019. VII. 13.), István Horváth: *Case Study: Croatia*.: 2. o. http://ceelab.eu/assets/images/case_study_croatia_en.pdf; (letöltés: 2019. VII. 13.)

¹³ István Horváth – Sára Hungler – Zoltán Petrovics – Réka Rácz: *Improving knowledge on the impact of Central and Eastern European social partners on competitive labour market reforms facing the global crisis*, VS/2016/0368; *Comparative analysis*; http://ceelab.eu/assets/images/comparative_analysis_final.pdf; 2018.; 2-3.o. (letöltés: 2019. VII. 2.).

¹⁴ Montenegróban 2009-ben a GDP egy főre számított összege – az elmúlt évtized gazdasági növekedés tekintetében legrosszabb éveként – 6516 euro volt. <https://hu.tradingeconomics.com/montenegro/gdp-per-capita>; (letöltés: 2019. VII. 10.)

folytatódott.¹⁵ A kutatás négy EU-tagállama közül a román GDP csökkent legkisebb arányban, 2009-ben 5.1 %-al, 2010-ben további 2.2. %-al.¹⁶ Magyarországon is 2009-ben jelenik meg a recesszió, a GDP 6,5 %-al zsugorodik. Ugyanakkor a következő évtől már megindul enyhe tempóban a növekedés.¹⁷ A válság mérhető gazdasági hatása Horvátországban a négy EU tagállam közül a második legmagasabb: a „GDP-zuhanás”: 2009-ben 7.3 %, és a legtovább, 2014-ig tart a lejtmenet.¹⁸ Szlovéniában csökkent a legnagyobb arányban a GDP, 2009-ben 8.7 %-al, a „fogyás” 2013-ig tart.¹⁹ Az öt országot összehasonlítva, a GDP csökkenés aránya egyenesen arányos volt a gazdasági fejlettség szintjével, minél magasabb összegű volt az euróban egy főre számított nemzeti össztermék, annál nagyobb arányú annak százalékos „fogyása”.

II.2. Munkaerőpiacvesztés – adatok és jelenségek

A gazdaság munkaerőpiaci tükrét tekintve az öt ország közös jellemzője: a válság a munkanélküliség növekedéséhez és csökkenő foglalkoztatáshoz vezetett. Montenegróban a GDP csökkenéssel párhuzamosan a munkaerőpiacon a negatív trendet 2009 végén jegyezték.²⁰ A munkanélküliség erre az évre közel 50 %-al nőtt (10.8-ról 15 %-ra).²¹ A válság egyik jellemző tünete számos munkaadónál a csoportos létszámcsökkentés, a kedvezőtlen tendenciák valamennyi foglalkoztató-típust érintettek: a családi vállalkozásoktól a nagyvállalatokig, a foglalkoztatás az éles hanyatlás követően 2014 után nyerte vissza a válság előtti szintet.²² A ugyanakkor figyelemreméltó módon olyan jelenség kísérte, ami részben enyhítette a negatív hatásokat. Ambivalencia: a válság kirobbanását követő nyolc hónapban folyamatosan nőtt a bejelentett foglalkoztatottak aránya. A magyarázat: a munkahelyek elvesztése a válság kezdetén főként a sűrűke gazdaságban dolgozókat érintette, és a válság enyhítésére irányuló kormányzati intézkedések, a kedvező költségvetési politika, valamint az adóterhek csökkentése következtében a munkaerő tömegesen áramlott át a sűrűke gazdaságból a jogszerű

¹⁵ L. Adina Dornean – Dumitru-Cristian Oanea: *Romanian fiscal policy sustainability during the financial crisis: a co-integration approach*. 7th International Conference on Globalization and Higher Education in Economics and Business Administration, GEBA 2013, *Procedia Economics and Finance* 20 (2015) 164. o. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567115000611>. (letöltés: 2019. VII.15.).

¹⁶ Romániában az egy főre számított GDP összege 2008-ban 6700 euró volt, ami 2009-ben 6400, 2010-ben 6200 euróra csökkent. https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdec100.html ; (letöltés: 2019. VII. 10.)

¹⁷ Az egy főre számított GDP Magyarországon 2008-ban 10500 euró volt, ennek összege 2009-re 9800 euróra csökkent. A 2008-as szintet 2014-ben sikerült újból elérni (10.700 euro). https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdec100.html; (letöltés: 2019. VII. 10.)

¹⁸ Horvátországban 2008-ban még 11.500 euró az egy főre számított GDP összege, ami 2009-ben 10.600 euróra csökkent. 2013-ban és 2014-ben a mélypont: 10.300 euró. https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdec100.html; (letöltés: 2019. VII. 10.)

¹⁹ A szlovén egy főre számított GDP összege 2008-ban 19.200 euró, ami 2009-ben már csak 17.500. euró. A csökkenés (17.000 euro) 2013-ig tart. Forrás: https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdec100.html; (letöltés: 2019. VII. 10.)

²⁰ Sára Hungler: *Case Study: Montenegro*; http://ceelab.eu/assets/images/case_study_montenegro_en.pdf ; 5. o.

²¹ <https://2010-2014.kormany.hu/download/8/f7/00000/Montenegro.pdf#!DocumentBrowse>; (letöltés: 2018. XI. 10.)

²² Hungler: *i.m.* 5. o.

foglalkoztatás keretei közé. Montenegróban a válság paradox módon hozzájárult a gazdaság „kijéheztetéséhez”.²³

A válság hatását a montenegrói munkaerőpiacon az is enyhítette, hogy mivel egyes ágazatokban arányaiban jóval magasabb a *migráns munkavállalók* száma (pl. az idegenforgalom, amelyben 15 ezer külföldi dolgozik), a gazdaság szűkülése kevésbé „rontotta le” a hazai munkanélküliségi rátát.²⁴

Horvátországban már a válság előtt is magas a munkanélküliség (2007-ben 9.9 %), 2010-től tovább csökken a foglalkoztatás és növekszik a munkanélküliek száma, a mélypont 2013, ekkor az aktív népesség 17.4%-ának nincs munkahelye. E *negatív munkaerőpiaci tendenciák* ugyanakkor csak részben kapcsolódtak közvetlenül a *globális válsághoz*, figyelemmel a horvát gazdaság viszonylagos elszigeteltségére és kis méretére. Nem hagyható e tekintetben figyelmen kívül a *délszláv háború* (jugoszláv polgárháború), ami 1991-es függetlenné válása után még négy évig érintette az országot, továbbá az *átmenet* és részeként a *privatizáció*, valamint az *ipari- és mezőgazdasági tevékenység* hanyatlásának következményei.²⁵ 2014-től – a negatív GDP-tendencia megszűnésével egyidejűleg – fordul a kocka, és fokozatosan csökken a munka nélkül maradtak száma (2018-ban 8.4 %).²⁶

Romániában is követi GDP csökkenését a *munkanélküliség növekedése*, a 2008-as 5.6 % 2009-ben 6.5 %-ára emelkedik. A nemzeti össztermék mutatójának mélypontját követő évben, 2011-ben a legmagasabb az aktív népesség százalékában az állás nélkül maradtak aránya (7.2. %). , Ezzel párhuzamosan jelentős mértékben nőtt az informális gazdaság. *Két év stagnálás* után pozitív a trend, 2018-ban már csak 4.2 %-os a munkanélküliség.²⁷ *Magyarországon* a *termelékenység lassulása* és az erőteljes *költségvetési konszolidáció* 2007–2008-ban is alacsonyabb *termelési növekedést* eredményezett, ami hozzájárult a *munkanélküliségi ráta* már a gazdasági válság előtti növekedéséhez, a 2003-as 6% -ról a 2008-as 7.8% -ra.²⁸ A válság tovább ront a statisztikán, a *legtöbbsen* – az aktív népesség 11.2%-a – a GDP mélypontját követő évben – 2010-ben voltak *munkanélküliek*, ezután évről évre csökken a munkanélküliség, 2018-ban a kutatás öt országa közül Magyarországon a *legalacsonyabb* (3.7. %).²⁹

Szlovéniában – a négy ország közül egyedülállóan – a gazdasági válság 2009-es megjelenését követően négy év „csúszással” jelentkeznek a *munkaerőpiaci következmények*. Ez két okra vezethető vissza. Egyrészt 2009-ben két jogszabály lépett hatályba a *válság hatásainak késleltetése* érdekében (lásd erről részletesen a „IV.1.1. Szlovénia – reform a szociális partnerek bevonásával, a gazdaságilag függő foglalkoztatás” cím alatt írtakat!).³⁰ Másrészt – Montenegróhoz hasonlóan Szlovéniában is – jelentős volt külföldi

²³ Hungler: *i. m.* 4. o.

²⁴ Uo. 7. o.

²⁵ Horváth: *i. m.* 3-4. o.

²⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00203&plugin=1> (letöltés: 2019. VII. 11.)

²⁷ Vallasek – Petrovics: *i. m.* 10. o.

²⁸ Horváth – Hungler – Petrovics – Rác: *Case Study: Hungary* 3., 6 o.

²⁹ https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdec100.html; (letöltés: 2019. VII. 10.)

³⁰ A teljes munkaidős foglalkoztatás részbeni támogatásáról szóló törvény és a részleges bérkompenzációról szóló törvény (Partially subsidizing of full-time work Act) and Partial Reimbursement of Payment Compensation Act.

munkavállalók száma, és a válság következtében az *építőiparban* először a *vendégmunkások* alkalmazása vált okafogyottá, elbocsátásuk ugyanakkor nem jelent meg a *foglalkoztatási statisztikában*, mert a külföldiek nem Szlovéniában váltak munkanélkülivé. A 2008-as 4,4 %-os *munkanélküliség 2013-ban* közel 2,5-szeresére nő, ekkor voltak a legtöbben állás nélkül (10.1 %), számuk a következő öt évben megfeleződött (2018-ban 5.1 %).³¹

II.3. Megoldást várnak - a munkaerőpiac állandósult szerkezeti problémái

A foglalkoztatáspolitikai intézkedések ellenére – bár a tendencia mindenütt javuló képet mutat – a *foglalkoztatási ráta* ezen államok többségében elmarad az uniós átlagtól (noha 2016-tól Magyarország és Szlovénia átlag fölött teljesít az Eurostat statisztikái szerint).³² Kutatásunk időintervallumát – a 2008-at követő szűk évtizedet – figyelve megállapítható: a válságot követően a *munkaerőpiacok még mindig strukturális problémák* jellemzik. E körbe sorolandó például a viszonylag *magas inaktivitási ráta*, az egyes országokon belüli *területi, regionális egyenlőtlenségek*, a *nők foglalkoztatottságának* alacsonyabb aránya. Ez utóbbi alacsonyabb az uniós átlaghoz képest. *Horvátországban például a nők* a lakosság többségét teszik ki, ezzel szemben foglalkoztatási rátájuk mégis alacsonyabb, a regisztrált munkanélküliek közül arányuk 10%-al meghaladja a férfiakét.³³ *Romániában* ugyanakkor a *férfiak körében magasabb a munkanélküliség*. Ez azzal magyarázható, hogy azokat az ágazatokat, amelyekben a férfiak foglalkoztatottsága eleve magasabb volt (pl. az építőiparban vagy a fogyasztással összefüggő szektorokban), fokozottabban sújtotta a válság.³⁴ Kihívást jelentenek a *nemek közötti egyenlőtlenségekre* visszavezethető munkaerőpiaci jelenségek. *Magyarországon* például ritkák azok a *rugalmas munkaszerveződések*, amelyek a szülők esetében egyszerre biztosítják a *családi kötelezettségvállalás* és a *karrier* lehetőségét. A nőknek anyaságuk pályájuk megszakításával jár, ennek következménye a csekélyebb *szakmai tapasztalatszerzési* lehetőség, a férfiakhoz képest kevesebben kerülnek *vezető pozícióba*.³⁵

Különösen a válság elmúltá óta jelent komoly problémát bizonyos területeken a *szakképzett munkaerő hiánya*, illetve *elvándorlása* az Európai Unió más országaiba;³⁶ *Magyarországon, Romániában és Horvátországban* az Európai Unió tagállamaiba irányuló *munkaerőmozgás* egyfajta „levezető szelepként” közvetetten szintén hozzájárult a *munkanélküliségi ráta javításához*.³⁷ Mivel a *munkaerő kiáramlása* a válságot követően sem

³¹ Réka Rácz: *Case Study: Slovenia*, http://ceelab.eu/assets/images/case_study_slovenia_en.pdf ; 2.o. (letöltés: 2019. VII. 10.)

³² https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics (letöltés: 2019. VII. 17.)

³³ Horváth: *i.m.* 8. o.

³⁴ Vallasek – Petrovics: *i.m.* 4. o.

³⁵ Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary* 19., 27., 38. o.

³⁶ Vallasek – Petrovics: *i.m.* 5. o., Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary* 8. o., Horváth: *i.m.* 23. o., Hungler: *i.m.* 6. o.

³⁷ Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary* 8. o., Vallasek – Petrovics: *i.m.* 4–5. o., Horváth: *i.m.* 2., 3., 6., 11. o. Magyarországon egy becslések szerint 2008 óta a kivándorlók aránya háromszorosára nőtt, az a munkaerő 3%-át teszi ki. E folyamat visszafordítása érdekében hívta életre a kormányzat 2015-ben a „Gyere haza, fiatal!” programot, melynek célja volt, hogy lakhatási, letelepedési támogatással, valamint megfelelő munkahely biztosításával segítse a külföldön dolgozó magyar fiatalok

csökkent számottevően,³⁸ e jelenség számos szektorban növelte a *munkaerőhiányt*, ami ennél fogva közvetetten a *bérek emelkedéséhez* vezetett. Ezzel szoros összefüggésben a *képzési, átképzési programok* hatékonysága ugyancsak számos kívánnivalót hagy maga után, és az *egész életen át tartó tanulás* megvalósítása tekintetében is hiányosságok tapasztalhatók az érintett országokban.³⁹ Aggodalomra adhatnak okot több államban a *fiatalok, az alacsony képzettségűek*, valamint a *romák munkaerőpiaci részvételével* kapcsolatos kihívások is. A gazdasági visszaesés növelte a *legszegényebb társadalmi csoportba* tartozók arányát.⁴⁰ Ezen túlmenően a kutatás öt államában kimutathatók a *regionális különbsége*, egyes országrészeket az átlagnál jobban sújt jelenleg is a munkanélküliség. A kivándorlás mellett ugyanakkor a *munkaerő mobilitásának* országon belüli szintje alacsony⁴¹ és a *népesség elöregedése* szintén kihívásokat jelent.⁴²

III. A szociális párbeszéd – szintek, megállapodások, értékelések

III.1. Országos szint – öt ország, két csoportban

A kutatás valamennyi államában működik a nemzeti szintű szociális párbeszéd. A tartalmat, jogokat és kötelezettségeket tekintve e párbeszéd lényeges eltérést mutat - a háromoldalú közös döntéstől a kormányzatot intézkedései során nem kötelező konzultációig.

III.1.1. Két „posztjugoszláv” állam (relatív) jó példája

A nemzeti szintű tripartizmus szerepét vizsgálva pozitív folyamatok Szlovéniában és Montenegróban regisztráltunk. *Szlovéniában* háromoldalú érdekegyeztető szervezetként az 1994-ben megalapított *Gazdasági és Szociális Tanács* (GSZT) a társadalmi párbeszéd fő konzultációs és koordinációs szerve. Mind a munkáltatói, mind a munkavállalói érdekképviseleti szervezetek véleménye alapján a *tripartit szociális párbeszéd* a válság alatti *bizalomhiány* miatt alacsony szintű volt. A *GSZT-re vonatkozó új szabályozást*, hatékonyabb működése érdekében – a három partner előzetes tárgyalását követően – 2016-ban fogadták el. A *GSZT portfóliójába tartozik* a gazdaságpolitika, ennek részeként például a foglalkoztatás és az adórendszer, továbbá a kollektív tárgyalási rendszer és a szociális természetű kérdések. A 2016-ban módosított

hazatérését. A híradások szerint 105 fő tért vissza, https://index.hu/gazdasag/2016/06/08/105_fiatal_t_hozott_haza_a_kormany/ (letöltés: 2019. VII. 17.).

³⁸ Az Eurostat közlése alapján Magyarország tekintetében 2017-ben a 20-64 éves korosztály nagyjából 5,2%-a dolgozott külföldön, míg Romániában 19,7%, Horvátországban 14% volt ez az arány, Szlovéniában e négy ország közül a legalacsonyabb, 3%-os ez a mutató [ld. Eurostat news release 87/2018, May 2018. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8926076/3-28052018-AP-EN.pdf/48c473e8-c2c1-4942-b2a4-5761edacda37> (letöltés: 2019. VII. 17.)].

³⁹ Vallasek – Petrovics: *i.m.* 29–30. o., Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary.* 9., 30–31., 38. o., Horváth: *i.m.* 15–16. o., Rácz: *i.m.* 22–23. o., Hungler: *i.m.* 5. o.

⁴⁰ Vallasek – Petrovics: *i.m.* 29–30. o., Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary.* 20., 38., 39., 48–49., 56., 66–67. o., Horváth: *i.m.* 7., 22., 25., 66., 70. o., Hungler: *i.m.* 7. o.

⁴¹ Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary.* 7. o., Horváth: *i.m.* 22. o., Hungler: *i.m.* 6. o.

⁴² Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary.* 2., 43., 52. o., Horváth: *i.m.* 6., 64. o.

rendeletek szerint a *jogszabályelőkészítés* kezdő fázistól megtárgyalásra kerülnek a GSZT hatáskörébe tartozó tervezetek, így az *új Munka Törvénykönyve előkészítése* során a szociális párbeszéd hangsúlyos szerepet kapott. A Kormánynak már a *döntéselőkészítés kezdeti fázisában* konzultációt kell kezdeményeznie a GSZT-ben, az ezzel kapcsolatos munka főként *szakértői csoportokban* folyik, melyet valamennyi szociális partner nagyon hasznosnak talál. A *GSZT véleményét a Parlament tiszteletben tartja* a munkavállalók szociális és gazdasági helyzetét érintő törvények elfogadásakor. A GSZT-ben *háromoldali megállapodás* megkötésére van mód.⁴³

Montenegróban a szociális partnerek általában elégettek a *Szociális Tanács*, a háromoldali társadalmi párbeszéd fórumával, mivel *jelentős változásokat hozott a munkaiügyi kapcsolatokban*. Az országos szintű szociális párbeszéd példaértékű eredménye a *nemzeti szinten megkötött kollektív szerződés*. Ezt az ún. *Általános Kollektív Megállapodást* (ÁKM) a montenegrói kormány, a Montenegrói Munkáltatók Szövetsége, mint nemzeti szinten reprezentatív munkaadói érdekképviselő, valamint két országosan ugyancsak országosan reprezentatív szakszervezet⁴⁴ írta alá. Az *ÁKM hatálya* valamennyi munkáltatóra és munkavállalóra kiterjed, függetlenül attól, hogy tagjai-e az ÁKM-et megkötő munkaadói- vagy szakszervezeti szövetségnek (ez utóbbiak tagszervezetének). Az egyik *montenegrói munkáltatói szövetség* képviselője szerint szervezetünk befolyásának pozitív hatását az a tény tükrözte, hogy a *döntéshozók elfogadták* néhány javaslatukat. Egy *szakszervezet* szerint 2010, a *szakszervezetek reprezentativitásáról szóló törvény* elfogadását és a reprezentatív szakszervezeti státusz megszerzését követően szervezetük teljes és nélkülözhetetlen tagja lett a *társadalmi párbeszédnek*. A *Munkaiügyi Minisztérium képviselője* is meg volt elégedve a társadalmi párbeszéd eredményeivel. Úgy nyilatkozott: a *szociális partnereket bevonták* és jelentős mértékben hozzá is járultak a minőségi törvénykezési megoldások elfogadásához (pl. az Munka Törvénykönyve vagy a Szociális Tanácsról szóló törvény esetében).⁴⁵

III.1.2. Tripartizmus – közös döntéshozatal nélkül

Horvátország, Románia és Magyarország legkisebb közös többszöröse az országos szociális párbeszédben: nincs valódi háromoldali döntéshozatal. A két utóbbi államban 2010 után – a *válságkezeléstől függetlenül* – jogszabályi változások számolták fel a nemzeti szociális párbeszéd két évtizedes eredményeit.

Romániában a *szociális párbeszédéről szóló törvény* 2011-től megszüntette a tényleges tripartizmust. E törvény az addig működő *Gazdasági és Szociális Tanács* (GSZT) mellett létrehozta a *Nemzeti Háromoldali Szociális Párbeszéd Tanácsot* (NHSZPT). Ezt megelőzően a GSZT játszotta a főszerepet a háromoldali szociális párbeszédben, amiből a 2011-es jogszabályi változásokat követően a *kormány kilépett*, mindezzel *bipartittá* változtatva a testület struktúráját. Az NHSZPT működésének célja – tényleges jogosítványok nélkül – a *háromoldali konzultáció* lehetőségének biztosítása a gazdasági- és társadalmi kormánystratégiát érintő ügyekben. „Súlyát” jelzi: 2015-ig nem is működött, ekkor fogadta el csak belső szabályzatát. A 2011-es változás másik következménye, hogy

⁴³ Rác: *i.m.* 12-13. o.

⁴⁴ Montenegrói Szabad Szakszervezetek Uniója, Montenegrói Szakszervezetek Szövetsége

⁴⁵ Hungler: *i.m.* 16-19. o.

megszüntette az országos szintű, minden munkavállalóra kiterjedő hatályú *kollektív megállapodás* intézményét. A *szociális partnereknek* a válságkezelést célzó *nemzeti reformprogramban* játszott szerepe minimális és elhanyagolható volt.⁴⁶

Egy idézetbe sűrítve, nem csak a román folyamat jellemzéseként: „*A törvényhozás beavatkozása brutális volt, a nélkül, hogy bevonta volna a szociális partnereket, tönkretette a szociális párbeszédet és a szociális partnerek által a kommunizmus bukását követő két évtized alatt felállított rendszert. A kollektív tárgyalás decentralizálása a legalacsonyabb szintre meggyengítette a szakszervezetek által országos és helyi szinten eddig elért szociális vívmányokat és hatással volt az ágazati kollektív tárgyalásokra is.*”⁴⁷

Magyarországon ugyancsak 2011-ben veszi kezdetét a románhoz hasonló *következménnyel járó jogalkotás*. Egyrészt megszüntetésre került az országos tripartit szociális párbeszéd rendszerváltozás óta működő fóruma, az *Országos Érdekegyeztető Tanács*. Amint a következőkben olvasható: ezzel *megszűnt a törvényben szabályozott tripartizmus* is a munkaügyi kapcsolatokban. A jogalkotói cél a meglévő társadalmi párbeszéd centralizált, csak *konzultációs jogot* biztosító rendszerrel történő helyettesítése volt. Ennek keretében szolgál a 2012-ben létrehozott *Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács* (NGTT), ami nem rendelkezik döntéshozatali joggal. A *gazdaság és a társadalom fejlődését érintő átfogó ügyek*, a kormányzati ciklusokon átívelő nemzeti stratégiák megvitatására, valamint a harmonikus és kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés, illetve az ehhez illeszkedő szociális modellek kidolgozásának és megvalósításának előmozdítására létrejött, az Országgyűléstől és a Kormánytól független, konzultációs, javaslattevő és tanácsadó testület.⁴⁸ És amint fentebb jeleztük, *nem tripartit fórum*, mivel egyrészt hat különböző érdekcsoportból áll⁴⁹, másrészt ugyanakkor a kormány nem tagja az NGTT-nek, miniszterei csupán konzultációs joggal rendelkező állandó vendégek.

A *szociális partnerek* összességében az NGTT-t *nem tekintették alkalmasnak* a nemzeti reformprogramok érdemi megvitatására. Egy szakszervezeti válasz szerint, *háromoldalú országos érdekegyeztető tanács hiányában* a kormány ismerteti a nemzeti reformprogramokat az NGTT ülésein, de *nem vonja be megfelelő hatékonysággal a szociális partnereket*. A kormány nem tagja az NGTT-nek, képviselője csupán elnököl az üléseken.⁵⁰

A NGTT törvénybeiktatásával közel egyidejűleg létrejött egy *informális tripartit fórum*: a *Versenyképességi és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma* (VKF). A VKF-be a kormány 2012-ben hívta meg először a kiválasztott szakszervezeti⁵¹ és munkáltatói szövetségeket⁵². A *kutatásunk során készített interjúkból* megállapítható: *bebizonyosodott: az NGTT képtelen volt a bérekről, így a minimálbérekről is tárgyalni*. Ezért alapította meg a

⁴⁶ Vallasek – Petrovics: *i.m.*: 15-16. o., 32.o.§

⁴⁷ Felicia Rosioru: *Collective Bargaining in Romania: The Aftermath of an Earthquake* In: Sylvaine Laulom (ed.): *Collective Bargaining Developments in Times of Crisis*. Bulletin of Comparative Labour Relations. Volume 99. Wolters Kluwer, 2018. 74. o.

⁴⁸ 2011. évi XCIII. törvény a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról 2. § (1) bek.

⁴⁹ A gazdaság képviselői (pl. munkaadói érdekképviseletek), szakszervezetek, civil szervezetek, a tudomány, a művészet- és a bevett (történelmi) egyházak képviselői. 2011. évi XCIII. törvény 4. § (1) bek.).

⁵⁰ 2011. évi XCIII. törvény 5. § (1) (bek.)

⁵¹ Liga Szakszervezetek, Munkástanácsok Országos Szövetsége, Magyar Szakszervezeti Szövetség

⁵² Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége, Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége, Általános Fogyasztási Szervezetek és Kereskedelmi Társaságok Országos Szövetsége

kormány a VKF-et. Ezt támasztja alá a VKF-tag szociális partnerek véleménye: a VKF *minimálbér és garantált bérminimum meghatározására gyakorolt hatása jelentős* (lásd pl. a 2016-ban aláírt kétéves megállapodás a minimálbérről és a garantált bérminimumról), ugyanakkor a *törvényalkotás annyira felgyorsult, hogy e téren nincs jelentőségteljes párbeszéd*.⁵³ Horvátországban a Munka Törvénykönyve állapítja a tripartit *Gazdasági és Szociális Tanács* (GSZT) jogkörét.⁵⁴ A GSZT például

- a) *tanulmányoz és értékel* (pl. a gazdasági stabilitást és fejlődést szolgáló intézkedéseket),
- b) *javaslatokat tesz a kormánynak* (pl. az összehangolt ár- és bérpolitikára), valamint
- c) *véleményez* (jogszabálytervezeteket a munkaügyi és szociális biztonságot érintően)

A törvény tényleges *háromoldali döntéshozatali nem biztosít*, a felsorolt jogosítványok jellegéből is következően a kormányt a jogalkotás előkészítése során nem köti a szociális partnerek GSZT-ben megfogalmazott véleménye.

A kutatásban részvevő *horvát szociális partnerek* álláspontja szerint a válság kezelésére meghozott intézkedésekre korlátozott a befolyásuk volt, a kutatás utolsó három évében egyáltalán *nem befolyásolták a nemzeti reformprogram tartalmát*. A kormány – a kidolgozásra és megvalósítására vonatkozó kapacitáshiány miatt – az utolsó pillanatban készítette elő reformprogramját, és nem volt valódi érdeklődés a szociális partnerekkel történő megvitatásuk és az alternatívák elemzése iránt.⁵⁵

III.2. Ágazati szinten – a kollektív alku eltérő jelenléte

Az ágazati szinten is az országos hatályú szociális párbeszédhez hasonló különbségeket találunk a vizsgált öt államban. A *szelektív dialógus hatékonysága* kimutatható az ágazati kollektív megállapodások számában. *Szlovénia* e tekintetben is élenjár, kutatásunk idején *27 ágazati kollektív szerződés* volt hatályban, ugyanakkor vannak olyan ágazatok, ahol a szociális párbeszéd megszűnt. A bipartit párbeszéd kapcsán megállapítandó: *a gazdasági válság alatt a szociális partnerek közötti feszültség növekedett*, főként a munkáltatók által – a szakszervezetek szerint néha indok nélkül – bevezetett intézkedések miatt, melyek csökkentették a bizalmat a szociális partnerek között. Ugyanakkor voltak példák arra is, hogy a szociális párbeszéd hozzájárult a *gazdasági hanyatlás mérsékléséhez*.⁵⁶

Montenegróban a *Montenegrói Munkáltatók Szövetségének ágazati szervezetei* képviselik a szektor munkaadóit, a *szakszervezeti részvétel egyik feltétele*, hogy az ágazat/ alágazat munkavállalóinak legalább 15%-a legyen az érintett érdekképviselő tagja. Montenegróban *kilenc ágazati kollektív szerződést* kötöttek a Kutatásunkkal érintett időszakban. Az egyik meghallgatott montenegrói *szakszervezeti képviselő* úgy nyilatkozott, hogy *“a kétoldali társadalmi párbeszéd szerepe a kutatással érintett időszakban jelentős mértékben csökkent és néhány szektort (pl. a nagy- és kiskereskedelem, vendéglátás és bank szektor)*

⁵³ Horváth – Hungler – Petrovics – Rác: *Case Study: Hungary*; 10-13., 70-71. o.

⁵⁴ Munka Törvénykönyve 221. cikk. <http://www.mrms.hr/wp-content/uploads/2015/03/labour-act.pdf> (letöltés: 2019. VII. 10.)

⁵⁵ Horváth: *i.m.* 29., 71. o.

⁵⁶ Rác: *i.m.* 13. o.

*kollektív megállapodás nélkül hagyott.*⁵⁷ Horvátországban hét ágazati tanács működött.⁵⁸ Kutatásunk során kiderült, *nincs szisztematikus adatgyűjtés a kollektív szerződésekről*, így csak becslésekre, így a megkérdezett szociális partnerek nyilatkozataira támaszkodhattunk. E szerint a kollektív szerződések kb. 10-20 %-át kötötték meg egyes ágazatokban, ugyanakkor a *tárgyalási lefedettség* legnagyobb részét az ágazati szint jelenti.⁵⁹

Romániában 2011-től kezdődően az *ágazati párbeszéd „kiüresedésének”* jele: a szektorális szintű kollektív megállapodások száma csökkent, évente egy-két kollektív szerződést kötöttek, 2015-ben és 2016-ban pedig egyet sem. Mindennek egyik oka, hogy csökkent a szerződéskötési jogosultsággal rendelkező *munkáltatói reprezentatív szervezetek* száma, 2015-ben például csak tíz munkáltatói szövetség rendelkezett a szerződéskötéshez szükséges reprezentativitással a gazdaság 29 ágazatában. Ebben az évben kilenc ágazatban *létezett reprezentatív szakszervezet*, azonban éppen ezekben az ágazatokban megfelelő partner, reprezentatív munkáltatói szervezet nem volt. A munkaadói érdekképviselők tagságának csökkenését azzal magyarázták, hogy a *munkaügyi miniszter ún. meghosszabbítási döntése* törvényi feltétel hiányában – miszerint a szerződéskötő munkáltatói szövetség tagvállalatai az ágazat munkavállalóinak több, mint felét alkalmazzák – az *ágazati kollektív megállapodás hatálya* csak azt megkötő munkaadói szervezetek tagmunkáltatóira zsugorodott. A *munkáltatók* pedig a kollektív szerződés alkalmazásának elkerülése érdekében gyakran *kiléptek a munkáltatói szövetségekből*. 2011 és 2015 között pedig *egyetlen kollektív megállapodás sem felelt meg* a miniszteri meghosszabbítás követelményeknek.⁶⁰ A következmény: a *kollektív megállapodások „lefedettségi” aránya* – figyelemmel az országos hatályú kollektív szerződés megszűnésére is – *2011 után 98%-ról 35%-ra* csökkent,⁶¹ a bértárgyalások főként vállalati szintre kerültek át, és az ágazatokon belüli koordináció egyre gyengül.⁶²

Magyarországon – annak ellenére, hogy a szakszervezetek és a 2010 előtt a kormányok jelentős erőfeszítéseket tettek az ágazati szintű társadalmi párbeszéd elterjesztéséért – Magyarországon az *ágazati kollektív egyeztetésben* 1990 óta nincs vitalitás.⁶³ Így érdemben nem változtatott a helyzeten a *2009. évi LXXIV törvény az ágazati társadalmi párbeszéd bizottságokról és az ágazati társadalmi párbeszédéről*, ami egyben szabályozza az *ágazati kollektív megállapodás* megkötésének rendjét is. Az *ágazati párbeszéd fóruma háromoldalú szerv*, amelynek a munkavállalók és munkáltatók képviselői mellett tagja az érintett miniszter is. Kutatásunk befejezésekor *21 ágazati társadalmi párbeszéd bizottság* (ÁPB) volt⁶⁴ kollektív megállapodáskötési joggal, és azzal a jogosítvánnyal, hogy kérelmezhesék a *kollektív megállapodás ágazatra történő kiterjesztését*. Az ágazati szintű

⁵⁷ Hungler: *i.m.* 19-20. o.

⁵⁸ Az élelmiszeriparban és mezőgazdaságban, a közúti, a vasúti, turisztikai, az építőipari, a textil-, tömlő-, bőr- és cipőipari, valamint az erdészeti és faipari ágazatban.

⁵⁹ Horváth: *i.m.* 39-40. o.

⁶⁰ Vallasek – Petrovics: *i.m.*: 20-21. o.

⁶¹ Eurofound, *Collective Bargaining in Europe in the 21st*, 2015, <http://adapt.it/englishbulletin/wp/collective-bargaining-in-europe-in-the-21st-century>, 42. o.

⁶² Lásd még: Gyulavári Tamás: *Chasing the Holy Grail? Stumbling Collective Bargaining in Eastern Europe and the Hungarian Experiment*. In: Sylvaine Laulom (ed.): *Collective Bargaining Developments in Times of Crisis*. Bulletin of Comparative Labour Relations. Volume 99.; Wolters Kluwer, 2018. 23., 32. o.

⁶³ Gyulavári: *i.m.* 36. o.

⁶⁴ Lásd https://nfsz.munka.hu/Lapok/agazati_parbeszed_bizottsagok.aspx. (letöltés: 2019. VII. 19.)

érdekegyeztetés határfoka – függetlenül a válságtól – gyenge, mindezt egyértelműen jelzi, hogy kutatásunk lezárása előtt csupán *három ágazati kollektív megállapodás* volt hatályban,⁶⁵ melyek már a válság előtt életbeléptek. Egy *szociális partner szakértője* az ÁPB-t *szellem-szervezetnek* nevezte. Számos szociális partner úgy véli, a bértárgyalások nemzeti szinten történnek és ezt követően a szakszervezetek nem motiváltak annak ágazati megtárgyalására. Az egyik szakszervezet szerint *“ágazati szinten nincsenek megfelelő tárgyaló partnerek.”* Megállapítható, hogy az ÁPB-ék funkciójukat nem tudják ellátni.⁶⁶

III.3. Munkaügyi kapcsolatok a munkáltatónál

Horvátországban, Romániában és Magyarországon a munkaügyi kapcsolatok sajátosságai folytán a *kollektív szerződések* többsége a munkáltató szintjén jött létre. *Magyarországon* a 2012-ben életbe lépett, *2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről* (Mt.) általános szabálya lehetővé teszi a kollektív szerződést kötő feleknek, hogy – *abszolút diszpozitív* módon – megállapodásukban a törvénytől ne csak a munkavállalók javára, hanem hátrányukra is eltérhessenek.⁶⁷ Ez, a szélesebbre nyílt alkulehetőség sem motiválta elsődlegesen a munkáltatókat és a szakszervezeteket, a *kollektív szerződések száma nem nőtt*. Bár a számok között van kisebb eltérés, kutatásunk időszaka alatt egyértelműen fogyott – a többnyire egy munkaadóra kiterjedő hatályú – *kollektív szerződéssel érintett alkalmazottak száma*: a 2008-ban mért 30-35 % 2013-ban kb. 21-22 %-ra csökkent.⁶⁸

III.3.1. A szakszervezet alternatívája

Romániában és Magyarországon hasonló jogalkotási cél mutatható ki a *szakszervezeti státusz gyengítése* munkáltatói szinten. Mindkét országban mindez *nem a válságra adott válasz* volt, az új rendelkezések meghozatalát a *rugalmasság iránti igény*, amit a munkáltatónak kedvezőbb rendelkezések megalkotása szolgált. A jelenség ugyanakkor ennél komplexebb, vitathatatlanul gazdasági aspektus és az üzletserkentő célok motivációja. Mindkét országban a szakszervezetek tekintetében munkaadói szinten *megnehezítették a kollektív szerződéskötés* lehetőségét. Romániában a szakszervezet akkor szerzi meg a *kollektív szerződéskötésre jogosító reprezentativitást*, ha a munkaadó *munkavállalóinak több, mint 50 %-a tagja* e szakszervezetnek. A korábbi szabályozás mind ehhez még csak egyharmados taglétszámot követelt meg. Ennek folytán egy munkáltatónál csak egy szakszervezet lehet reprezentatív, aminek hiányában a *munkavállalók képviselői köthetnek kollektív szerződést*. Megjegyzendő, jogszabály nem határoz meg konkrét eljárásmodot a munkavállalói képviselők megválasztását illetően, csupán a kötelező választást írja elő. A szociális párbeszédre vonatkozó szabályok módosítása eredményeképp több kollektív megállapodást kötöttek a szakszervezetek

⁶⁵ 2015-ben ágazati szintű kollektív megállapodások voltak az építőiparban, az elektromos és a HORECA (az angol Hotels, Restaurants, Cafés – szállodák, éttermek, kávéházak - gyűjtőfogalom rövidítése) iparágakban. A sütőiparban az ágazati kollektív megállapodást 2013-ban szüntették meg.

⁶⁶ Horváth – Hungler – Petrovics – Rác: *Case Study: Hungary*. 13-14. o.

⁶⁷ Mt. 277. § (2) bek.

⁶⁸ Horváth – Hungler – Petrovics – Rác: *Case Study: Hungary*. 16. o.

helyett munkavállalói képviselőkkel. Romániában a 2016-ban megkötött kollektív megállapodások száma vállalati szinten megközelítőleg azonos a 2007-es statisztikával, ugyanakkor Stoiciu Victoria⁶⁹ tanulmánya szerint a becült adatok alapján valós tendenciának tűnik a reprezentatív szakszervezetek által megkötött kollektív szerződések behyettesítése a munkavállalói képviselők által megkötöttekkel. A szakszervezetek „hatalma” a munkavállalói képviselőkre helyeződött át. Annál a munkáltatónál ugyanis, ahol nincs reprezentatív szakszervezet, jogait a munkavállalói képviselők gyakorolják. A 2011-es szabályozási változás célját egyértelműen jellemezi, hogy korábban a munkavállalói képviselők csak olyan munkaadóknál voltak választhatók, ahol egyáltalán nem volt szakszervezet.⁷⁰

Magyarországon a szakszervezet szemszögéből a helyzet kedvezőbb, mert a román mérték egyötödének elérése esetén már biztosítja a munkahelyi kollektív alku jogát. Csak akkor köthet a munkavállalói részvételi jogokat intézményesítetten gyakorló – de érdekérvényesítési jogosítvánnyal nem rendelkező – üzemi tanács a kollektív szerződést behyettesítő üzemi megállapodást, ha például ugyan van munkahelyi szakszervezeti szerv, de taglétszáma nem éri el a munkáltatónál munkaviszonyban állók 10 %-át és egyébként a munkáltató nem tartozik kollektív szerződés hatálya alá.⁷¹ Ez a korábbi munkajogi szabályozásból képest kifejezetten hátrányos változás, mivel a szakszervezetek számára akkor biztosították a kollektív megállapodások aláírásának jogát, amennyiben jelöltjeik az üzemi tanács választáson megszerezték a szavazatok több mint felét, ami Magyarország érdekképviseleti szervezetsége alapján realisabb elérési feltétele volt e jogosultságnak. Magyarország tekintetében több statisztikát (pl. KSH, Eurofound) is találunk a kollektív szerződések hatálya alá tartozó munkavállalók százalékos arányára. Bár a számok között van kisebb eltérés, kutatásunk időszaka alatt egyértelműen fogyott – a többnyire egy munkaadóra kiterjedő hatályú – kollektív szerződéssel érintett alkalmazottak száma: ⁷² Romániában a munkavállalói képviselőinek biztosított kollektív megállapodáskötés jog erős kritikát váltott ki. A román mellett a magyar szabályozás tekintetében is aggályos, hogy ez a jogosítvány ellentétben áll azon nemzetközi munkaügyi egyezményrel, miszerint, ha „... az üzemben egyidejűleg szakszervezeti és választott képviselők is ténykednek, ha ez indokolt, megfelelő intézkedéseket kell foganatosítani annak érdekében, hogy a választott képviselők jelenlétét ne lehessen felhasználni az érintett szakszervezetek ... gyengítésére”.⁷³

III.3.2. És a három délszláv ország

Szlovéniában a szakszervezetek munkáltatói szintű, kollektív szerződéskötéshez szükséges reprezentativitásának küszöbértéke magasabb a magyarnál, de jóval alacsonyabb a románál: a munkaadó munkavállalóinak legalább 15%-a kell, hogy az adott szakszervezet tagja legyen. (Kutatásunk során nem lehetett adatot találni a munkáltatói szintű kollektív megállapodások számáról).⁷⁴ Horvátországban a vállalati szintű

⁶⁹ <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bratislava/13216.pdf>. (letöltés: 2019. VII. 15.)

⁷⁰ Vallasek – Petrovics: *i.m.*: 21-23. o.

⁷¹ Mt. 276. § (2) bek.

⁷² Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary*.16-20. o.

⁷³ 135. sz. Nemzetközi Munkaügyi Egyezmény a munkavállalók üzemi képviselőinek védelméről és kedvezményeiről; 5. cikk

⁷⁴ Rácz: *i.m.* 19. o.

párbeszéd a domináns, ezt jelzi, a kollektív szerződések kb. 90 %-ának hatálya egy munkáltatóra terjed ki. (Ahogyan Szlovéniában, úgy Horvátországban sincs hivatalos statisztika.) A kutatás során a szociális partnerektől kapott adatok szerint a kollektív szerződés hatálya alá tartozik a munkavállalók több, mint 50 %-a, mindez viszont egy negatív tendencia folyamánya: a szám 2009 óta mintegy 10%-kal csökkent. A kutatás lezártakor hatályban lévő kollektív szerződések száma megközelítőleg 275-tel volt alacsonyabb a 2009-es adatnál (kb. 845). A tendencia egyik oka a munkáltatók számának csökkenése volt – különösen cégek összegolvadása vagy jogutódnélküli megszűnése folytán. Az a körülmény viszont, hogy megközelítőleg minden második munkavállaló valamely kollektív szerződés hatálya alá tartozik, jelzi, e kollektív alkuk még a romló tendencia ellenére is jelentősen befolyásolják a bér- és munkafeltételek horvátországi szabályozását.⁷⁵

A munkáltatói szintű munkaügyi kapcsolatok keretében Montenegróban a kollektív megállapodást a vállalatnál működő *reprezentatív szakszervezet* köti meg. Kutatásunkkor a munkahelyi szintű kollektív megállapodások számáról ugyancsak nem állt rendelkezésre adat, bár a podgoricai szakértői találkozón a Munkaügyi Minisztérium képviselője elmondta: *az új Munka Törvénykönyvéről szóló javaslat olyan rendelkezést, amely előírja, a munkáltató köteles a vállalati szintű kollektív megállapodásokat regisztráció céljából minisztériumnak benyújtani.*⁷⁶

IV. A munkaerőpiaci politikák – intézkedések és eredmények

A kutatás során elkerülhetetlen volt annak vizsgálata, hogy a *válság hatásai* miként érintették a *munkaerő-piacot*. A kutatásban részt vett valamennyi országnak szembe kellett néznie azzal, hogy a *munkanélküliség növekedett, a foglalkoztatottság csökkent* (lásd erről részletesen a „II. Amerikából jött – a gazdaság válság hatásai öt ország munkaerőpiacán” cím alatt írtakat!). Érdekes és érdemes azt megnéznünk, hogy az egyes országok miként kezelték ezt a helyzetet, illetve a válság kezelése miként hogyan mutatkozik meg az adott ország *munkajogi szabályozásában*.

IV.1. Rugalmasság a foglalkoztatásban – a munkajogi eszközök

IV.1.1. Szlovénia – reform a szociális partnerek bevonásával, a gazdaságilag függő foglalkoztatás

Az *előzmény*: a munkanélküliségnek a válság megjelenését követő négy év utáni, 2013-as csúspontra érése mutatja, hogy Szlovéniában a *válság munkaerőpiaci hatásai* később *jelentkeztek* (lásd erről részletesen az „II. Amerikából jött – a gazdaság válság hatásai öt ország munkaerőpiacán” cím alatt írtakat!). A statisztika mögött két ok állt. Egyrészt, hogy 2009-ben két olyan *jogszabály* is hatályba lépett, amelynek a célja a *válság hatásai megjelenésének késleltetése*. Az egyik törvény szerint, amennyiben a munkavállalók a heti 40 helyett heti 36 órában kerültek foglalkoztatásra, akkor *munkavállalónként a munkáltatók 60 euró támogatást* kapott havonta. A másik törvény *támogatást* nyújtott arra az esetre, ha a *munkavállalók állásidőn* voltak. A munkáltatónak kötelezettsége volt az érintett munkavállalók számára

⁷⁵ Horváth: *i.m.* 36-41. o.

⁷⁶ Hungler: *i.m.* 20-21.o.

képzést biztosítani, legalább állásidejük 20 százalékában. A *képzés költségét* az állam munkavállalóként 500 euróig megtérítette. Az említett két törvény mellett a válság *munkanélküliség-növelő hatása későbbi megjelenésének* hátterében az állt, hogy Szlovéniában a válság előtt számos *külföldi munkavállaló* dolgozott az építőiparban. A válság kezdetétől e vendégmunkásokra már nem volt szükség, ez azonban nem tükröződött a munkanélküliségi statisztikákban, hiszen az állásukat veszített külföldiek elhagyták az országot.⁷⁷

Tény, hogy Szlovéniában a gazdasági válság elkerülhetetlenné tette egy új és *rugalmasabb munkajogi szabályozásnak* megfelelő *Munka Törvénykönyve* (Mt.) a kidolgozását. Ugyanakkor, a válság kezdetének idején hatályos korábbi törvényt 2011-ig nem módosították, annak ellenére, hogy ez az időszak volt legnehezebb időszaka. A 2011-es parlamenti választásokat követően indult el a munkaerő-piaci reform, *2013-ban sor életbelépett az új Mt.* Kiemelendő, az *új Mt. előkészítése* során a *szociális párbeszéd* igen hangsúlyos *funkciója*. Az új Mt. fő *célkitűzései* között kell megemlíteni

- a) a *munkaerőpiac rugalmatlanságának csökkentését* a *munkavállalók* igen jelentős *védelmének* korlátozásával és az indokolatlan *adminisztratív terhek megszüntetésével*, valamint
- b) a *munkaerőpiac szegmentációjának csökkentése*.

Kérdésként merül fel, hogy mindezt mely módon, milyen jogintézményekkel valósította meg az új munkajogi kódex? A *rugalmatlanság csökkentésének* jegyében a munkavállalók foglalkoztatására vonatkozó rendelkezések, így a *munkaviszony megszüntetésével* összefüggő szabályok egyszerűsítésre kerültek, ugyanez mondható el a *csopartos létszámleépítésre* vonatkozó előírások tekintetében. A *felmondási idő* hossza és *végkielégítés* mértéke is csökkent. A foglalkoztatás rugalmasságának növelése jegyében az állásidőre járó díjazás a *bér 80 %-ára csökkent*, a korábbi 100 %-os mérték helyett, a *munkaidő beosztására* vonatkozó szabályok egyszerűsödtek. A *munkaerő-piaci szegmentáció csökkentését* biztosította a *határozott idejű munkaszerződés* és *munkaerő-költszénzésre* (pl. kvótarendszer bevezetése) alkalmazhatóságára vonatkozó korlátozások szabályozása, a *végkielégítésre való jogosultság* bevezetése a határozott idejű munkaszerződéssel foglalkoztatottak esetén is, további (pénzügyi) *ösztönzők* biztosítása *határozatlan idejű munkaszerződésekkel* foglalkoztatott *új munkavállalók* esetében. Bizonyos *munkavállalói csoportok védelme* ugyanakkor csökkentésre került, az idősebb korú munkavállalók váltak ennek következtében versenyképesebbé.

A válságkezeléssel kapcsolatban az új Mt. megalkotásán kívül is történtek jogalkotási lépések, ehhez kapcsolódóan kell megemlíteni a *foglalkoztatásról szóló törvény* 2013-as megalkotását. A jogszabály hatálya kiterjedt mind a magán, mind a közszférára. A szabályozás célja, hogy hozzájáruljon a *munkaerő-piaci rugalmasság* biztosításához, amelynek jegyében meghatározott a törvény egy új, ún. *“gazdaságilag függő” foglalkoztatási formát*. A szabályozás szerint ekkor nem munkaviszony jön létre, e jogviszonyra általános szabályként a *Polgári Törvénykönyv* rendelkezései az irányadók. A gazdaságilag függő foglalkoztatás önálló, *munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony* keretében történő munkavégzés. Mindez a polgári jogi szabályok alapján *személyesen, önállóan* történik, a gazdaságilag függő személy *munkavállalót nem foglalkoztat*. A *gazdasági függős kritériuma*: a munkát végző éves jövedelmének minimum 80%-át ugyanattól a foglalkoztatótól kapja.

⁷⁷ Rác: *i.m.* 4-5.o

Ebben a foglalkoztatási formában is alkalmazandók ugyanakkor a munkajog egyes intézményei, mint például

a) a *díszkerimináció tilalma*,

b) a jogviszony *nem valós okból történő megszüntetésének tilalma*, a *minimális felmondási idő*, c) a *kártérítési felelősség*, továbbá,

d) a *díjazás fizetését biztosító garanciális szabályok* az elvégzett munka típusának, mennyiségének és minőségének megfelelően, figyelembe véve a kollektív megállapodásokat és az adó- és járulék fizetésének kötelezettségekre vonatkozó jogszabályi hátteret.⁷⁸

IV.1.2. Románia – rugalmasítás „ellenszélben”

A válság hatásai először mélyrehatóan 2009-ben jelentkeznek, amikor az állami bevételek csökkenni kezdtek. 2013-ban *zsugorodik a munkaerőpiac*, 2015 után van már némi növekedés, de el nem érve a válság előtti méretét.⁷⁹ A gazdasági válság 2011-ben elkerülhetetlenné tette a *Munka Törvénykönyve (Mt.) módosítását*. A cél Romániában is a *szabályozás rugalmasabbá tétele*, ugyanakkor az Mt.-módosítást sem a szakszervezetek, sem a munkáltatói érdekképviselői szervezetek, sem a parlamenti ellenzék nem támogatta. Áttekintve az új rendelkezéseket, nem csak munkáltató-barát szabályok születtek.

Az új rendelkezések megváltoztatták a *munkajogviszony megszüntetésének* egyes feltételeit. A jogszabályi változás előtt a munkaviszony a munkavállaló kérelmére hozott, az öregségi nyugdíj megállapító határozat közlésével szűnt meg. Az új rendelkezés szerint már az *öregségi nyugellátásra való jogosultság megszerzése* (a nyugdíjkorhatár betöltése és szolgálati idő megszerzése) a *munkaviszony megszűnésével* jár. A munkaviszony munkáltató általi megszüntetése esetén a minimális *felmondási idő* 15-ről 20 munkanapra emelkedett. Mindez vezetőik esetén 30-ról 45 munkanapra nőtt.

Az Mt.-módosítás megkönnyítette a *munkaerő-kölcsönzés* igénybevételét és a *határozott idejű munkaszerződések* alkalmazását is. Ez utóbbi tekintetében kiemelendő: az Mt. módosítása előtt az írásba nem foglalt munkaszerződést határozatlan időre szólónak tekintették, a megváltozott szabály szerint a szerződést kötelező írásban megkötni és a munkába állás előtt bejelenteni. Az Mt.-módosítást megelőzően a határozott idejű munkaszerződést kétszer lehetett meghosszabbítani; ez a korlátozás megszűnt. A *próbaidő* 30-ról 90 napra, vezető állású munkavállalók esetén 90-ről 120 napra emelkedett. A 60 nap/év *kiküldetés* opcionális 60 nappal történő meghosszabbítása megváltozott: a munkavállaló egyetértése esetén a kiküldetést minden alkalommal meg lehetett hosszabbítani 60 nappal.

A *munkaidőt* érintően a munkáltató egyoldalúan 3 helyett 4 hónapos *munkaidő-keretet* is elrendelhet, a keret maximuma 12 hónap lett. A *rendkívüli munkát* 30 helyett 60 napon belül kell pihenőidővel kompenzálni. Az Mt. módosítása előtt a *szabadságot* legkésőbb a következő naptári év végéig kellett kiadni, a megváltozott szabály mindez megtehető az esedékesség esztendőjét követő naptári évtől számított másfél éven belül is. Az *éjszakai munka* pótléka 15-ről 25%-ra emelkedett. A változás korlátozta a *szakszervezeti tisztségviselőket* megillető *mentelmi jogot*. A *munkavállalói érdekképviselőket*

⁷⁸ Rác: *i.m.* 9-10.o

⁷⁹ Vallasek – Petrovics: *i.m.* 6. o

érintette, hogy az Mt.-módosítás előtt 20 óra/hónap, a munkavállalók által folytatott *érdekegyeztetési tevékenységre volt köteles díjazást fizetni* a munkáltató, ám 2011 után a munkáltató csak a szakszervezettel kötött megállapodás alapján köteles erre.

Az Mt.-módosítás szaldójaként Romániában azt a következtetést vonják le, hogy a rugalmassággal nem növekedett biztonság.⁸⁰ Kritikusan szemlélve, ezen értékelés mögött azon ok is állhat, hogy a szociális párbeszéd feltételei 2010 után drasztikusan romlottak (lásd erről még a „III.1.2. Tripartizmus – közös döntéshozatal nélkül” cím alatt!).⁸¹

IV.1.3. Horvátország – új Mt. a foglalkoztatás bővítésének jegyében, a szociális partnerek elégedetlensége mellett

A hatályos Munka Törvénykönyve (Mt.) 2014-ben lépett életbe. Elsődleges célja a *gazdasági és pénzügyi válság hatásainak kezelése* volt. A *gazdasági és pénzügyi válság* első jelei először 2010 körül jelentkeztek Horvátországban, negatív változásokat eredményezve a munkaerőpiacon is, így a foglalkoztatottság csökkentését, a munkanélküliség növekedését (lásd erről részletesen az „II. Amerikából jött – a gazdaság válság hatásai öt ország munkaerőpiacán” cím alatt írtakat!). A munkaerőpiac a válság előtt is gyenge volt, a szükséges reformok csak a korábbi Mt. 2009-es, majd 2011-es módosításával kezdődtek, többnyire a *munkaidő rugalmasabbá tételéhez* kapcsolódva. A korábbi szabályozás – *Horvátország EU-csatlakozását* előkészítendő – elsősorban a jogharmonizáció teljesítését, a munkaügyek terén elért uniós vívmányok megvalósítását tűzte ki célul. Emiatt a szükséges szerkezeti reformokat nem hajtották végre, a törekvések többsége a meglévő jogszabályok uniós szempontú „kozmetikázására” irányult. E közben a *nemzetközi szervezetektől* (IMF; Világbank) visszatérő kritika volt a *munkaügyi jogszabályok túlzott merevsége* és a módosítás igénye.

A 2014-ben életbe lépett Mt. magyarázata szerint a *foglalkoztatás-védelmi index* és a *munkanélküliségi ráta* között összefüggés áll fenn:

- a) 2003-ig ez az index 3,5 pont volt, és a munkanélküliség 2002-ben volt a legmagasabb (22,3% regisztrált munkanélküli az aktívkorú lakosság arányában),
- b) 2003 óta a korábbi Mt. módosításával (pl. a végkielégítés csökkentése és a felmondási idő rövidítését) az index 2,7 pontra esett, a regisztrált munkanélküliségi ráta 2007-re 14,8%-ra csökkent.

A 2014. évi Mt. közel egy évig készítették elő, néhány új szabály ugyanakkor csak közvetlenül az elfogadása előtt került a törvényjavaslatba, így széles körű vitára és a jogszabályi megoldások hatásvizsgálatára már nem maradt idő. A törvény indokolása hangsúlyozta a meghatározó és rossz munkaerő-piaci indikátorokat:

- a) a foglalkoztatási ráta (15–64 év) 2011-ről 2012-re folyamatosan csökkent (53-ről 52,5%-ra),
- b) a munkanélküliek arány ugyanezen időszakban 12,2-ről 14,5%-ra nőtt, ezen belül a férfiaké 12,5-ről 14,7%-ra, a nőké 11,9-ről 14,3%-ra, az ifjúsági munkanélküliség (15–24 év között) 31,3-ről 37,6%-ra emelkedett.

⁸⁰ Vallasek – Petrovics: *i.m.* 27-28.o.

⁸¹ Vallasek – Petrovics: *i.m.* 19. o.

A törvény célkitűzése a *foglalkoztatás növelését* szolgáló reformok végrehajtása, az *árműékgazdaságban való munkavégzés visszaszorítása*, valamint a *munkáltatók rugalmasságának* és a *munkavállalók biztonságának* növelése a következő főbb módosításokkal:

- a) a *teljes munkaidős munkavállalók* (vagy több munkáltatónál részmunkaidőben összességében teljes munkaidőben dolgozók) *túlmunkájának* időtartama: maximum 8 óra/hét és 180 óra/év;
- b) a munkavállalók *ideiglenes átbelyezése a munkáltató társult vállalkozásához*: maximum hat hónap (belföldi) vagy 24 hónap (külföldi), a társult munkáltatók írásbeli megállapodása esetén;
- c) a *munkaidő-beosztás módosítása*: a belső rugalmasság fokozását szolgáló intézkedés, amellyel csökkenthetők a munkaerőköltségek és stabilabbá tehető a munkaviszony;
- d) a *munkaerő-kölcsönzés*: a kikölcsönzött munkavállalóknak az általánosnál kedvezőtlenebb feltételek biztosíthatók a kölcsönbeadó vagy munkaerő-kölcsönzői szövetség és a szakszervezet megállapodása esetén;
- e) a *távmunkára vonatkozó feltételek rugalmasabb tétele*: a munkaidő-nyilvántartással kapcsolatos adminisztráció egyszerűsítése, a munkabiztonsági szabályok módosítása;
- f) a *munkaviszony megszüntetésének egyszerűsítése*;
- fa) az *anyasági- és szülői szabadságon lévő munkavállalók felmondás elleni védelmének csökkentése* azzal, hogy a felmondási idő az anyasági és szülői szabadság alatt ekkor nem kezdődik el;
- fb) csoportos létszámcsökkentés esetén a munkajogviszony védelmével, fenntartásával kapcsolatos törvény szigor csökkentése; továbbá
- g) a *kollektív szerződések hatályának kiterjesztése*: az illetékes miniszter döntése alapján, előfeltétel valamennyi szerződést kötő fél javaslata; a szakszervezetnek legnagyobb a taglétszáma és a munkáltatói szövetségnek a legmagasabb az nagyobb alkalmazotti létszáma azon területen, amelyre a kiterjesztést kéri.

Általános élel megállapítandó: *szociális partnerek* mindkét részről *elégedetlenségüket* fejezték ki az Mt. végleges verziójával kapcsolatban, véleményüket a kormány sok esetben nem vette figyelembe. A munkáltatók szerint a változások *nem voltak elég mélyrehatók a gazdaság fellendítéséhez*, a szakszervezetek azért kritizálták a módosításokat, mert véleményük szerint *szerűsítelen* volt a munkajogi *szabályozás rugalmasabbá* tételére.⁸²

IV.1.4. Montenegró – válságkezelés és jogharmonizáció

A 2008-ban életbe lépett *Munka Törvénykönyve (Mt.) módosítása 2011-ben* a válság miatt elkerülhetetlenné vált. Ez a következő változásokat hozta:

- a) a *határozott idejű munkaszerződések* időtartamára az Mt. nem korábban tartalmazott korlátozást, ennek maximumát módosítás 24 hónapot határozott meg;
- b) a *végkielégítés* mértéke 2008-ban még minimum 6 havi átlagkereset összegeként volt meghatározva, ez 2011-ben megfeleződött,
- c) a *felmondási idő* tartama változatlan maradt 2011-ben is, a 2008-ban meghatározott 30 nap. Nem változott ugyanakkor a *próbaidő* maximális időtartama (6 hónap), a hetente elrendelhető *rendkívüli munkaidő* legfeljebb heti 10 óra maradt, és a *szabadság* minimális

⁸² Horváth: *i.m.* 50-53. o

mértéke sem került módosításra (20 munkanap/év). Az Mt.-módosítás támogatással ösztönözte a munkáltatókat a *fogyatékkal élők foglalkoztatására*. 2011-ben az Mt-ben intézményesítésre került a *munkaerő-kölcsönzés*, ami vitathatatlanul a munkaerő-piaci rugalmasság érdekében tett legjelentősebb lépés volt.

A munkajogi jogalkotás kapcsán hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy – noha a válság valószínűleg hatással volt a reformok bevezetésére – Montenegró már ebben az időszakban is intenzíven foglalkozott az uniós csatlakozáshoz szükséges jogi szabályozás előkészítésén. Így megfigyelhető némi átfedés bizonyos *reformok válságkezelő célkitűzései* és az *EU követelményeknek való megfelelés* (pl. a munkaerő-kölcsönzés jogi feltételeinek megteremtése mellőzhetetlen az uniós jogharmonizáció teljesítéséhez⁸³) között.⁸⁴

IV.1.5. Magyarország – nemcsak válságreakció: a foglalkoztatási feltételek folyamatos rugalmasabbá tétele

A válság kezdetétől a *szabályozás rugalmassága* rendkívüli teret nyert és még mindig központi szerepet tölt be a munkajogi kodifikációban. A *flexicurity* uniós célkitűzéséből a törvényhozó inkább a rugalmasságra irányuló felhívást hallotta meg. Megvizsgálva azokat a jogintézményeket, amelyek célja a *rugalmas biztonság* megvalósítása volt, összességében a *munkavállalói védelem szintje* csökkent. A válság által indukált, még a korábbi Munka Törvénykönyvét⁸⁵(korábbi Mt.) érintő módosítás 2009-ben, majd egy újabb változás 2011-ben lépett hatályba és azokat a változásokat tartalmazta, melyeket kifejezetten a gazdasági helyzet igazolt: a rugalmasabb munkahely iránti igényt, ezáltal erősítve azok megőrzésének esélyét is. A főbb változásokról:

a) A munkáltató *négyhavi munkaidő-keretet* rendelhetett el a korábbi legfeljebb háromhónapos tartamú helyett, továbbá kollektív szerződésben a keretet maximumát – bármely minősítő előfeltétel (pl. többműszakos munkarend) nélkül – hat hónapban lehetett meghatározni.⁸⁶

b) Kollektív szerződésben, majd a munkáltató és alkalmazottja megállapodásával lehetővé vált a *rendkívüli munka mértékének* évi 300 órára *emelése*.⁸⁷ Lehetővé vált, hogy a munkáltató egyoldalúan meghatározza: a rendkívüli munkavégzésért járó *50%-os pótlék helyett szabadidőt* biztosít, ami nem lehetett rövidebb rendkívüli munkaidő tartamánál.⁸⁸

c) Egyes munkáltatók, amelyek a válság miatt nem tudták teljes munkaidőre alkalmazott munkavállalóikat munkanaponként átlagosan 8 órás munkaidőben foglalkoztatni, *rövidebb teljes munkaidőt* vezettek be. Ez a gyakorlat inspirálta a 2009-es Mt. módosításban bevezetett *munkaidő-átcsoportosítást* lehetővé tévő rendelkezés megalkotását. A munkáltató és a munkavállaló írásban megegyezhetett a munkaidő 2011. december 31-ig tartó megemelésében, feltéve, hogy korábban rövidebb teljes munkaidőben egyeztek meg. A megemelt heti munkaidő nem haladhatta meg a 44 órát. Mindez a munkavállaló

⁸³ A 2008/104/EK irányelv a munkaerő-kölcsönzés egyes szabályairól minden tagállamnak kötelezővé tette a munkaerő-kölcsönzés intézményesítését.

⁸⁴ Hungler: *i.m.* 14. és 24-25.o.

⁸⁵ 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről

⁸⁶ korábbi Mt. 118/A. §

⁸⁷ korábbi Mt. 127-127/A. §

⁸⁸ korábbi Mt. 147. §

alapbérére nem volt hatással, viszont elhárítva a válság legsúlyosabb következményét, a munkaviszony *munkáltatói felmondással* annak *működésével összefüggő okból* nem volt megengedett 2011 végéig. Ettől az évtől kezdve pedig egy újabb törvénymódosítás folytán munkaidő átcsoportosítása állandó eszközzé vált a válságkezelésben a jelenleg is hatályos Mt. 2012-es életbelépésig.⁸⁹

d) Az egyébként sem az Mt. szabályi közé illő, a társadalombiztosítási költségvetés tehermentesítésére korábban bevezetett *betegszabadság* tekintetében a jogalkotó 80-ról a távolléti díj 70%-ára csökkentette a munkavállalót megillető ellátást.⁹⁰

e) Kollektív szerződés rendelkezése esetén lehetővé vált a *hathónapos próbaidő* alkalmazása.⁹¹ f) A *gyermek ápolása, illetve gondozása céljára kapott fizetés nélküli szabadság* megszűnését követően, ha a munkavállaló a gyermek ápolása, gondozása miatt kapott fizetés nélküli szabadság első hat hónapjára járó szabadságot nem kapta meg, azt a felek megállapodása alapján *pénzben is meg lehet váltani*.⁹²

A kutatásunkat felölő periódus alatt – egy alig egyéves jogszabályelőkészítési folyamat után – *2012-ben új Munka Törvénykönyve* (új Mt.)⁹³ lépett életbe, kiemelt jogalkotói cél volt a piaci követelményeknek való megfelelés és a foglalkoztatottak számának emelése, összességében a *legrugalmasabb munkaerőpiac megteremtése a régióban*. A célkitűzést szolgáló néhány rendelkezés:

a) A *munkaidőt* tekintve:

aa) A 12 havi munkaidőkeret kollektív szerződésben történő szabályozhatóságának megőrzése mellett (ha ezt objektív vagy műszaki, vagy munkaszervezéssel kapcsolatos okok indokolják) az új Mt. bevezette az ún. elszámolási időszak intézményét (amely hasonló a német *Arbeitszeitkonto*-hoz⁹⁴). Az elszámolási időszak lényege: a munkaidő munkaidőkeret hiányában úgy is beosztható, hogy a munkavállaló a napi munkaidő és az általános munkarend alapulvételével megállapított heti munkaidőt a munkáltató által meghatározott hosszabb, az érintett héttel kezdődő időtartam (elszámolási időszak) alatt teljesítse.⁹⁵

ab) A *rendkívüli munkaidő* éves törvényi korlátja naptári évenként 200-ról 250 órára emelkedett (megmaradt a korábbi Mt. szabálya: kollektív szerződésben a rendkívüli munkaidő naptári évenkénti maximuma 300 óra). Elkerülendő ugyanakkor a foglalkoztatást „drágító” rendkívüli munkavégzést, az új Mt. hétről négy napra csökkentette a közölt munkaidő-beosztás munkaadó általi módosíthatóságát.⁹⁶

b) A *díjazást* érintően:

⁸⁹ korábbi Mt. 117/C. §

⁹⁰ korábbi Mt. 137. § (3) bek.

⁹¹ korábbi Mt. 81. §

⁹² korábbi Mt. 136. §

⁹³ 2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről

⁹⁴ Az ún. munkaidőszámla a rugalmas munkaidőgazdálkodás egyik intézménye Németországban. Alkalmazásával a munkaidő mértékénél magasabb óraszámú történő foglalkoztatás időszakai kiegyenlíthetők (kompenzálhatók) a munkaidő mértékénél rövidebb tartamban beosztott munkaidő-szakaszokkal. Elkerülhető vagy csökkenthető a rendkívüli munkaidő és az azzal együtt járó díjazás. <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/18701/arbeitszeitkonto> (letöltés: 2019. VII. 26.)

⁹⁵ új Mt. 98. §

⁹⁶ új Mt. 97. § (5) bek., 109. §

ba) a felek megegyezhetnek egy olyan *alpbérben*, amely magában foglal egyes, a törvény szerinti *bérpótlékokat*, továbbá a munkaszerződésben a bérpótlék helyett, illetve készenlét vagy ügyelet esetén a munkavégzés díjazását és a bérpótlékot magában foglaló havi *átalányt* állapíthatnak meg.⁹⁷

bb) Az új Mt. megszüntette az *átlagkeresetet*⁹⁸, helyette kizárólag *távolléti díj* fizetendő a törvény szerint díjazott távollétek tartamára. Mindez összességében azt eredményezte, hogy a *távollétre járó díjazás időarányos összegébe* nem számítható be valamennyi jogcímen járó díjazás (pl. mozgóbér, prémium, rendkívüli munkáért járó pótlék), hanem az alpbér mellett csak az új Mt. által elismert bérpótlékok.⁹⁹ Összetételét tekintve a távolléti díj a munkavállaló részére többnyire az átlagkeresetnél alacsonyabb összeget biztosít.

c) *Foglalkoztatás bővítési célkitűzés*ként értékelendő: az új Mt. az *atipikus foglalkoztatás* szinte valamennyi formáját szabályozza – több új, a hagyományos munkaviszonytól különböző intézményt bevezetve (pl. munkavégzés behívás alapján, a munkakör megosztása).¹⁰⁰

d) A *munkaviszony megszüntetését* tekintve a korábbi Mt.-től eltérően:

da) A felek – különös indokolási kötelezettséggel – *felmondással megszüntethetik a határozott idejű munkaviszonyt*.¹⁰¹

db) Méltányos megkülönböztetés, hogy a munkavállaló *nem jogosult végkielégítésre*, ha a felmondás indoka munkaviszonnyal kapcsolatos magatartása vagy a nem egészségi okkal összefüggő képessége.¹⁰²

dc) A *munkáltatói jogellenes munkajogviszony-megszüntetés jogkövetkezménye* elmaradt jövedelem címén igényelhető kártérítés – esetenként a valójában kiesett jövedelem összegétől eltérően – maximális mértéke általános szabály szerint a munkavállaló 12 havi távolléti, aminek összege alacsonyabb is lehet ezen időszak tényleges díjazásánál (*lásd erről a bb) pontnál írtakat!*). A korábbi Mt.-től eltérően pernyertes munkavállaló általában nem kérelmezheti a *munkaviszony helyreállítását* (a korábbi Mt. terminológiája szerint az eredeti munkakörben történő tovább foglalkoztatást), erre csak az új Mt. szerinti kivételes, minősített esetekben van mód,¹⁰³ és ekkor jár a generálisan előírt munkavállalói *kárenyhítési kötelezettség* mellett a jogellenes munkaviszony-megszüntetéssel oksági kapcsolatban álló *teljes elmaradt jövedelem*.¹⁰⁴

IV.1.6. Összegzés – öt új Munka Törvénykönyve, közös jellemzőkkel

Mind az öt országban a válság következményként kiváltotta az Mt. *módosítását*, majd *új Mt.* megalkotására került sor – Montenegróban és Romániában 2011-ben, Magyarországon 2012-ben, Szlovéniában 2013-ban és Horvátországban 2014-ben. Közös vonás továbbá, hogy a munkajogi kodifikáció célja a *rugalmasság* biztosítása volt. A flexibilitást leginkább a következő jogintézményekkel kívánták elérni:

⁹⁷ új Mt. 145. §

⁹⁸ korábbi Mt. 152. §

⁹⁹ új Mt. 148-152. §

¹⁰⁰ új Mt. 192-203. §

¹⁰¹ új Mt. 66. § (8) bek., 67. § (2) bek.

¹⁰² új Mt. 77. § (5) bek.

¹⁰³ Lásd részletesen az új Mt. 83. § (1) bekezdését!

¹⁰⁴ új Mt. 83. § (3)-(4) bek.; Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary*. 24-28 o.

a) új atipikus munkaviszonyok bevezetése, a próbaidő időtartamának növelése,
b) a munkaviszony megszüntetése körében a csoportos létszámleépítés szabályainak egyszerűsítése, a végkielégítésre való munkavállalói jogosultság korlátozása, a munkaadói jogellenes munkajogviszony megszüntetés jogkövetkezményeinek „enyhítése”,

c) a határozott idejű munkaviszonyra, és a munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó szabályozás egyszerűsítése (Montenegróban a munkaerő-kölcsönzés intézményesítése), továbbá
d) a szakszervezeti tisztségviselők védelmének korlátozása.

A magyar és a román szabályozás kapcsán kiemelendő: a megnövekedett rugalmasság nem járt együtt a biztonság erősödésével, noha a cél e két kritérium együttes érvényesítése lett volna.¹⁰⁵

IV.2. A munkanélküliségre adott válaszok (I.) – az aktív munkaerőpiaci eszközök

IV.2.1. A foglalkoztatáspolitikai intézkedések – munkanélküliség-csökkentés és megelőzés

Valamennyi államban jelentős foglalkoztatáspolitikai reformokat vezettek be, egyesekben pedig olyan aktív munkaerőpiaci intézkedéseket regisztrálhattunk, amelyek a válság előtt nem jelentek meg az állami foglalkoztatáspolitikai eszköztárban. A kutatásunk során kíváncsiak voltunk arra, hogy a fenti problémákra hogyan reagáltak az államok, voltak-e hasonló reakciók, illetve bevezettek-e olyan újszerű megoldásokat, amelyek csak rájuk voltak jellemzők. Az alábbiakban értelemszerűen nem valamennyi ilyen intézkedést vesszük sorra, inkább csak a tendenciákra, és az említett hasonlóságokra vagy eltérésekre fókuszálunk.

A foglalkoztatáspolitikai intézkedések egyik fő célkitűzése a tartós munkanélküliség csökkentése, valamint a munkanélküliség megelőzése volt a fiatalok és az idősebb korosztály körében. Az aktív munkaerőpiaci intézkedések közül számos irányult a foglalkoztathatóság növelésére – például képzések és átképzések révén –, valamint a foglalkoztatás, illetve az új munkahelyek létrehozásának ösztönzésére. A szociális partnerek több országban fogalmaztak meg kritikát a foglalkoztatáspolitikai intézkedésekkel kapcsolatban. Ezeket jól foglalja össze az egyik montenegrói munkáltatói érdekképviselő képviselője, aki úgy vélte, annak ellenére, hogy a problémák jól ismertek voltak, nem feltétlenül fordítottak megfelelő figyelmet a valódi megoldások megtalálására.¹⁰⁶ Ma a válság ugyan lecsengett, de – amint arra fentebb utaltunk – az állam még mindig jónéhány komoly munkaerőpiaci kihívással küzd.

IV.2.2. Három ország egyedi megoldásai

a) Horvátország – támogatott állásmegőrzés

Az aktív foglalkoztatáspolitikai intézkedések közül elsőként az időleges nehézségekkel küzdő, valamint az év egyes időszakában csökkent munkaerőszükséglettel rendelkező munkáltatók meglévő munkahelyeinek megőrzésére irányuló támogatásokat emeljük ki. Az előbbieik közé tartozó intézkedések közül

¹⁰⁵ Horváth – Hungler – Petrovics – Rác: *Comparative analyses*; i.m.: 14-15.o.

¹⁰⁶ Hungler: i.m. 3. o. Hasonló véleménnyel találkozhatunk másutt is: Horváth: i.m. 5. o.

indokolt megemlíteni a teljes munkaidős idenymunkavállalók (ún. állandó szezonális munkavállalók) után járó, társfinanszírozási formában működtetett állami járuléktámogatást, valamint a „*pénteken nem dolgozunk*” kifejező nevű támogatást, amelynek segítségével a rövidebb munkaidőben dolgozó alkalmazottak munkabérének kiegészítését lehetett igényelni, illetve a „*foglalkoztatásban maradni*” elnevezésű társfinanszírozási programot, amely a munkahelyek megőrzését egy másik munkáltató bevonásával valósította meg.¹⁰⁷

b) Románia – munkahelybővítés munkanélküliekkel

A munkahelyek megtartását segítette a 2009-ben bevezetett ún. *technikai (ideiglenes) munkanélküliség* intézménye, mely lehetővé tette a vállalatok számára, hogy az elbocsátások elkerülése érdekében bizonyos ideig felfüggeszék az üzleti tevékenységüket azzal, hogy a munkavállalók számára az alpbérük 75%-át ezen időszak alatt is meg kellett fizetniük, a társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségük alól azonban mentesültek. A munkahelyek bővítését célozta a román nemzeti foglalkoztatási ügynökség által akkreditált program, melyben azok a gyártó-, szolgáltatóiparban, valamint idegenforgalom területén működő kis- és középvállalkozások vehettek részt, amelyek legfeljebb kétszázötven munkavállalót foglalkoztattak.

A program résztvevői az általuk létesített munkahelyek legalább felét a foglalkoztatási ügynökségnél nyilvántartásba vett munkanélküliekkel (illetve a program kiterjesztését követően frissen végzett személyekkel) kellett betölteniük. A támogatás tekintetében csak olyan álláshelyek jöhettek szóba, amik nem a munkaszerződés megkötését megelőző tizenkét hónapon belül váltak betöltetlenné létszámcsökkentés folytán. A munkáltatónak kötelezettséget kellett vállalnia, hogy a tevékenységével legalább három évig nem hagy fel, cserébe az igénybe vehető támogatás összege a bruttó nemzeti minimálbér 70%-a volt, melyet munkavállalónként legfeljebb tizenkét hónapig lehetett igényelni.¹⁰⁸

c) Magyarország – bértámogatás és közteherfizetési mentesség

A munkahelyek megőrzése érdekében 2013-ban számos intézkedést, többek közt olyan bértámogatásokat vezetett be, amelyek a munkáltatót terhelő társadalombiztosítási járulékokat csökkentették. Az intézkedés 900 ezer munkavállalót érintett (pl. 25 év alattiakat, 55 év felettieket, szakképzettséggel nem rendelkezőket). Egy másik támogatás alapján a pályakezdeők, a tartós munkanélküliek, valamint a kisgyermekes anyák esetében a foglalkoztatás első két évében mentesülhetett a munkáltató a társadalombiztosítási járulékok megfizetése alól.¹⁰⁹

IV.2.3. Közfoglalkoztatás kritikával két országban

Magyarországon és Horvátországban az aktív foglalkoztatáspolitikát egyik legfontosabb eszközeként életre hívták a közfoglalkoztatási programokat.¹¹⁰ Magyarországon a közfoglalkoztatás 2010 óta játszott egyre növekvő szerepet a munkanélküliség

¹⁰⁷ Horváth: *i.m.* 9–10. o.

¹⁰⁸ Vallasek – Petrovics: *i.m.* 6. o., 10–11. o.

¹⁰⁹ Lásd a munkahelyvédelmi akciótervben foglaltak megvalósítása érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXLVI. törvény. Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary.* 9–10. o.

¹¹⁰ Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary.* 7., 9–10. o., Horváth: *i.m.* 13–14. o.

kezelésében.¹¹¹ 2015-ben például az aktív munkaerőpiaci intézkedések kiadásainak 80%-át Magyarországon erre a célra fordították.¹¹² A közfoglalkoztatás vitathatatlanul jelentős mértékben jelenleg is befolyásolja a *munkanélküliségi rátát*, ugyanis a *közfoglalkoztatotti jogviszonyban* állók a statisztikákban *foglalkoztatottként* szerepelnek, annak ellenére, hogy a törvényi feltételrendszer értelmében kizárólag az *álláskereső* jogosultak a közfoglalkoztatásra.

Horvátországban a *közfoglalkoztatás határozott időre* biztosítja a célcsoportokba tartozó munkanélküliek foglalkoztatását. A közfoglalkoztatásnak *kettős rendeltetése* van: egyfelől erősíteni kívánja a tartós munkanélküliek társadalmi befogadását, másfelől célja olyan munkahelyeket létrehozni, amelyek egyébként az intézkedés nélkül nem jönnének létre. A magyar tapasztalatokhoz hasonlóan a programban résztvevők *foglalkoztathatósága viszonylag csekély mértékben javult*: az értékelési referenciaidőszakban végzett felmérések szerint a résztvevők csupán egyötöde talál munkát. A horvát munkáltatók általánosságban elégedettek az intézkedéssel, és annak további bővítése állna az érdeklükben. Az intézkedés ugyanakkor nem feltétlenül éri el a célját, mivel a *munkáltatók valójában nem „új munkahelyeket”* hoznak létre, csupán a meglévő és különböző okok folytán már általuk nem finanszírozott tevékenységek ellátására használják ezt a lehetőséget.¹¹³

Megjegyzendő, az *Európai Bizottság országjelentéseiben* visszatérő kritika a magyar közfoglalkoztatási rendszerrel kapcsolatban, hogy az a *munkanélkülieket nem képes tartósan visszavezetni* a nyílt munkaerőpiacra, és noha formálisan valóban csökkenti a munkanélküliséget, annak kiterjedt alkalmazása révén megvan rá az esély, hogy a jóléti juttatások állandó helyettesítőjévé válhat az alacsony képzett munkanélküliek körében.¹¹⁴ Mindkét ország esetében elmondható, hogy a közfoglalkoztatás – bizonyos fokú aktivitási szint fenntartása mellett – a *minimális szintű megélbítés* feltételeit biztosítja az érintettek számára, hiszen az esetükben gyakorlatilag ez az egyetlen jövedelemforrás.

IV.2.4. Rugalmas formák és képzési programok

Az országok többségében a *munkahelymegőrzést- és a bővítést a rugalmas munkavégzési formák és az atipikus munkajogviszonyok* elterjedését célzó szabályozási környezet is támogatta.¹¹⁵ Kijelenthető, hogy az államok egy részében nőtt a részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya,¹¹⁶ azt azonban nehéz pontosan megítélni, hogy a statisztikában

¹¹¹A közfoglalkoztatottak száma 2017-től csökkenő tendenciát mutat. https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli038.html (letöltés: 2019. VI. 20.).

¹¹² Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary*. 45. o.

¹¹³ Horváth: *i.m.* 14–15. o.

¹¹⁴ Lásd. például: Commission Staff Working Document Country Report Hungary 2015 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances {COM(2015) 85 final} (SWD/2015/0036 final); Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary*. 34., 36., 45., 53., 62. o.

¹¹⁵ Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary*. 10. o., Horváth: *i.m.* 48–49. o., Vallasek – Petrovics: *i.m.* 30–31. o.

¹¹⁶ Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary*. 6. o., Rácz: *i.m.* 3. o., Vallasek – Petrovics: *i.m.* 8. o.

szereplő számok milyen arányban lepleznek teljes munkaidős foglalkoztatást.¹¹⁷ A vizsgált időszakban Horvátországban és Montenegróban a *határozott idejű munkaszerződések* száma erőteljes növekedésnek indult.¹¹⁸ Horvátországban 2016-ban például az újonnan létesített munkajogviszonyok csaknem 92%-a határozott idejű volt.¹¹⁹

A foglalkoztatáspolitikai eszköztárából érdemes említést tenni a *képzési programokról* is. Horvátországban a munkanélküliek és az inaktívak szakmai kompetenciáinak bővítését célzó *szakképzési programok* közül kiemelhető például az ún. „foglalkoztatás nélküli munkahelyi képzés”, amely a szakmájukban legfeljebb egyéves munkatapasztalattal rendelkező regisztrált fiatal munkanélküliek számára biztosította a munkaerőpiacra lépéshez szükséges munkatapasztalat megszerzését, illetve szakma folytatásához szükséges vizsgák letételének lehetőségét.¹²⁰ Montenegróban a *felsőfokú végzettséggel* rendelkező munkanélküliek részére is indítottak *szakmai továbbképzési* programot.¹²¹

IV.3. A munkanélküliségre adott válaszok (II.) – a passzív munkaerőpiaci eszközök

A passzív munkaerőpiaci politikát illetően voltak olyan jelenségek, amelyekben az államok egymással ellentétes megoldásokat követtek. Így például amíg Románia 2009-ben a *munkanélküli ellátásra való jogosultság* három hónapos tartamát felemelte hat hónapra,¹²² addig 2011-ben Magyarországon kilencven napra csökkent az ún. *álláskeresési járadékra való jogosultság* időtartama.¹²³ Értelemszerűen a munkanélküliek ellátásának e szűkülése szorosan összefüggött a közfoglalkoztatás kiterjedt alkalmazásával.

E körben indokolt utalni a *nyugdíjreformra* is, mellyel kezdetben Magyarország a *fiskális hiányt* kívánta ellensúlyozni, hosszú távú hatásai azonban közvetve a *munkaerőkínálatot* is növelték. Az ún. „13. havi nyugdíj” intézményének megszüntetése 2009-ben, a korai nyugdíjba vonulásra tekintettel kapott nyugdíjak összegének fokozatos csökkentése, a nyugdíjkorhatár 65 évre emelése, valamint 2012-ben a korai nyugdíjazás lehetőségének megszüntetése egyes foglalkozások esetében (rendvédelem, egyéb fegyveres szervek) voltaképpen hozzájárultak a *társadalombiztosítás költségeinek* enyhítéséhez.¹²⁴ A nyugdíjhoz kapcsolódóan Horvátországban és Romániában törvényes *nyugdíjkorhatár* ma sem egységes a nők és a férfiak esetében,¹²⁵ emellett Horvátországban széles körben biztosított a *korai nyugdíjba vonulás* lehetősége.¹²⁶

¹¹⁷ Megjegyzendő, hogy a részmunkaidősök száma Horvátországban és Montenegróban csökkenő tendenciát mutat. Lásd Horváth: *i.m.* 7., 50. o., Hungler: *i.m.* 8. o.

¹¹⁸ Horváth: *i.m.* 7. o., Hungler: *i.m.* 8. o.

¹¹⁹ Horváth: *i.m.* 50. o.

¹²⁰ Horváth: *i.m.* 11–13. o.

¹²¹ Hungler: *i.m.* 4. o.

¹²² Vallasek – Petrovics: *i.m.* 4. o.

¹²³ Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary*. 38–39. o.,

¹²⁴ Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary*. 2, 6., 44., 52., 60. o.

¹²⁵ Vallasek – Petrovics: *i.m.* 31. o.

¹²⁶ Horváth: *i.m.* 68–70. o.,

IV.4. A bérek – csökkenő színvonalon a köz- és a versenyszférában

A piac válságra adott egyik legnyilvánvalóbb közvetlen reakciója számos államban a *bérek csökkenése* volt. Ezt a „természetes” piaci reakciót a *közszférában* foglalkoztatottak tekintetében *költsgvetési intézkedések* helyettesítették valamennyi államban.

Romániában a *bérek csökkenése* a magánszektorban a *gazdasági aktivitás visszaesésének* közvetlen következménye volt, de közvetett módon a válsággal összefüggésben elfogadott kormányzati intézkedések is *illetmény-és bérsökkenést* eredményeztek.¹²⁷ A *közszférát* egyébként is súlyosan érintették az ún. „megszorító” *intézkedések*, melyek eredményeként nem csak az illetmények csökkentek, hanem számos díjazáson felüli juttatás is megszűnt.¹²⁸ 2011-ig a *minimálbér indexálása* a kormány és a *szociális partnerek háromoldalú konzultációjának* eredményeként alakult ki, ezt követően azt a román kormány egyoldalúan határozta meg.¹²⁹ Szlovéniában a válság hatásainak késleltetett megjelenéséből eredően 2013-ban volt tapasztalható az *átlagkereset csökkenése*,¹³⁰ a *bérmővekedés* azonban már 2009-től elkezdett lassulni. A *költsgvetési egyensúlyról szóló törvény* 2012 derekától korlátozta a közszféra alkalmazottainak járó illetményeket, az éves szabadságra járó juttatásokat, valamint a munkavégzéssel kapcsolatos költségtérítést.¹³¹ Montenegróban a közszférában és néhány ágazatban (pl. bányaiipar) már 2009-ben csökkentek az illetmények/ a bérek, az *átlagkeresetek növekedése* azonban csak 2013-2014-ben torpant meg, majd mutatott csökkenést.¹³² Magyarországon az *átlagkeresetek* 2008 és 2015 között – a kötelező legkisebb munkabér folyamatos emelkedése ellenére – *állandó csökkenést* mutattak, a tendencia csak 2016-ban fordult meg.¹³³ A *közszférában* 2008-ban befagyaszttásra került az *illetményalap*, 2009-ben pedig több köztisztviselőknak és közalkalmazottnak járó juttatás megszüntetésre került (pl. a tizenharmadik havi illetmény). Horvátországban az *átlagkereset* – az előbb stagnáló, majd 2013-tól enyhén emelkedő minimálbér ellenére – két ízben, 2010-ben és 2016-ban csökkent, a közszférában alkalmazottak illetményét szintén hátrányosan érintette a válság.¹³⁴

¹²⁷ Vallasek – Petrovics: *i.m.* 5. o.

¹²⁸ Az állami költségvetés megerősítésére irányuló intézkedésekről szóló 118/2010. számú kormányrendelet Romániában 25%-kal csökkentette a béreket az oktatásban, 20%-kal az egészségügyben és a szociális szektorban, a közigazgatásban pedig 13,9%-kal. Később 2011-ben korrigálták a béreket, 2012-ben elérték a 2010. évi szintet. A rendelet „megvágta” a társadalombiztosítási juttatásokat is (így pl. a nyugdíjak 15%-kal csökkentek, azt az intézkedést azonban a román alkotmánybíróság utóbb alkotmányellenesnek minősítette). Lásd Vallasek – Petrovics: *i.m.* 5. o.

¹²⁹ Eurofound, *Collective Bargaining in Europe in the 21st Century*. Luxembourg, 2015, 17. o. <http://adapt.it/englishbulletin/wp/collective-bargaining-in-europe-in-the-21st-century> (letöltés: 2019. VI. 15.).

¹³⁰ Rác: *i.m.* 5. o.

¹³¹ Rác: *i.m.* 6., 10. o.

¹³² Hungler: *i.m.* 10. o.

¹³³ Horváth – Hungler – Petrovics – Rác: *Case Study: Hungary*. 5. o.

¹³⁴ Horváth: *i.m.* 4., 28. o.

IV.5. Az adórendszer – közteherkedvezmények és különadók

A válság időszaka alatt valamennyi ország felülvizsgálta az *adórendszerét*, és *reformokat* vezetett be e területen. Általános jellemzőként lehet kiemelni a *jövedelmek és a munkát terhelő adók csökkentését*, illetve több országban megjelentek a válságra reagáló különadók is. Romániában és Magyarországon a *hozzáadott érték adó* (általános forgalmi adó) kulcsát megemelték. Magyarországon ez a reform finanszírozta lényegében a *társadalombiztosítási járulékok* csökkentését, melynek révén lehetővé vált a munkáltatókat terhelő befizetések csökkentése. A *személyi jövedelemadó*t illetően Magyarországon 2011-ben a kétkulcsos helyébe *egykulcsos* rendszer került bevezetésre, a kulcs a vizsgált időszakban két ízben is csökkent, ezen túlmenően a magyar jogalkotó széles körben biztosított *családi adókedvezményeket* a gyermekes családok számára.¹³⁵ Horvátországban jelentősen csökkentek bizonyos célcsoportok – így például az alacsony jövedelmű és a gyermeket nevelő munkavállalók – körében a *munkát terhelő adók*, a fiatalok személyi jövedelemadója és a társadalombiztosítási járuléka. A magasabb jövedelmet elérők adóterhe a legmagasabb adókulcshoz tartozó jövedelemkorlát megemelésével szintén csökkent. A *személyi jövedelemadózásban* 2017-ben a háromkulcsos rendszerről áttértek két kulcs alkalmazására.¹³⁶ Szlovéniában a *személyi jövedelemadó* progresszív kulcsai szintén módosultak, 2009-ben eltörölték az ún. *bérszámfejtési adót*.¹³⁷ Montenegró többször csökkentette a személyi jövedelemadó kulcsát, valamint a *társadalombiztosítási és egészségbiztosítási járulékokat*, ennélfogva a munkáltatókat terhelő költségek enyhítése hozzájárult a válságból való kilábaláshoz.¹³⁸ Montenegróban¹³⁹ és Horvátországban¹⁴⁰ egy meghatározott jövedelem felett *különadót* vetettek ki a jövedelmekre, Magyarországon pedig több ágazatban így például (távközlési szektort, az energiaellátást, a pénzügyi szervezeteket érintően)¹⁴¹ különadókat vezettek be.

IV.6. A munkaerőköltségek – a bérek terhének változásai

Szlovéniában e költség 2007-től 2015-ig folyamatosan emelkedett, annak ellenére, hogy a válság kezdetén, 2008-ban került bevezetésre *adókedvezmény*. 2010-ben a legalacsonyabb jövedelemmel rendelkező adófizetők részére növelték az adókedvezményt. 2012-ben 2013-tól újra bevezetésre került az 50%-os személyi jövedelemadó. 2016-ban 2017-től a 20.400 és 48.000 euró közötti jövedelmekre egy újabb adósávot (34%) vezettek be, és a 48.000 és 70.907 euró közötti jövedelmekre a második legmagasabb adókulcs 41%-ról 39%-ra csökkent. Az *alacsony jövedelműekre* vonatkozó *általános kedvezmény-küszöbérték* – éppen a minimálbér felett, 10.866 és 11.166 euró között – növekedett. 2017-ben 2018. január 1-jei hatállyal lineárisan meghatározott további általános adókedvezményt vezettek be a 11.166,67 és 13.316,83 euró közötti jövedelmekre. Hangsúlyozandó, Szlovéniában minden hónapban a munkáltató köteles

¹³⁵ Horváth – Hungler – Petrovics – Rác: *Case Study: Hungary*.4–5. o.

¹³⁶ Horváth: *i.m.* 26–27. o.

¹³⁷ Rác: *i.m.* 7. o.

¹³⁸ Hungler: *i.m.* 11. o.

¹³⁹ Hungler: *i.m.* 11. 10. o.

¹⁴⁰ Horváth: *i.m.* 3. o.

¹⁴¹ Horváth – Hungler – Petrovics – Rác: *Case Study: Hungary*. 3. o.

a munkavállaló számára kifizetni az *utazási- és a napi étkezés költségeit*, és az évente egyszeri ún. *szabadság díjazást* (holiday bonus) is. Ezek az összegek is a munkáltató munkaerőköltségének havi összköltségét képezik.¹⁴²

Romániában ezzel szemben a *bérre „rakódó” költségek* megközelítőleg ugyanazon a szinten maradtak a válság időtartama alatt, azzal, hogy 2007-es 41, 8 %, 2009-ben 43,1 %-ra nőtt. A *bérek járulékos költségének* mérték legmagasabb 2014-ben volt, 43, 7%, 2015-ben már 41, 8%-ra csökkent.¹⁴³ Azért nem volt kiemelkedő változás, mert Romániában a 16 %-os *személyi jövedelemadó* mértéke változatlan maradt a válság időtartama alatt.¹⁴⁴ Horvátország igyekezett csökkenteni a *munkaerőköltségeket*, méghozzá konkrét csoportokra szabott intézkedésekkel csökkentette a munkára kivetett adókat, így például ahogyan a bérekkel kapcsolatban fentebb említettük, az alacsony jövedelmű vagy gyermekeket nevelő munkavállalók körében. Növelték emellett a *személyes és családi kedvezményeket*. Ezenkívül a *fiatal munkavállalók* körében csökkentették a *társadalombiztosítási járulékokat*, így ösztönözve a munkáltatókat a fiatalok nagyobb számban történő alkalmazására. A magas jövedelemmel rendelkező személyek körében Horvátország a legnagyobb *személyi jövedelemadó-sáv* szintjének növelésével csökkentette az adóterhet.¹⁴⁵

Montenegróban általában a munkabért terhelő *munkavállalói járulékok* határozottan csökkentek, például a *személyi jövedelemadó* mértéke 2009-ben 24 % volt, 2012-ben 17,5 %, aztán 2015-ben némileg emelkedett ugyan, 19 %-ra, de még mindig jóval a 24 % alatt maradt. A *nyugdíjjáruléka* 15 %-ról 12 %-ra csökkent, az *egészségügyi járuléka* 2009-ben 8,5 % volt, 2012-ben mértéke 5 %-ra csökkent, majd 2015-ben emelkedett ugyan, de csak 6,5 %-ra. A *munkanélküliségi járuléka* mértéke nem változott. A munkáltatót terhelő járulékok (pl. munkanélküliségi- és kamarai járuléka) egy része nem módosult, viszont emelkedett a *társadalombiztosítási járuléka*.¹⁴⁶ Magyarországon a *béret terhelő költség* 2008. és 2010. között növekedett, ez utóbbi évben volt a legmagasabb, 53,75 %. Ezt követően 2012-ig csökkenést regisztrálunk, (2012-ben és 2013-ban 31,5 %), 2014-től ismét növekedést tapasztalunk (2014. és 2016. között 47 %).¹⁴⁷

V. Összefoglalás – hasonló válságkezelés, eltérések a szociális párbeszédben

Az „*Európa 2020 stratégia*” értelmében a tagállamoknak meg kell könnyíteniük a *minőségi munkahelyek teremtését*, csökkentendők voltak azok a tényezőket, amelyek a vállalatokat a *munkaerő felvételében* akadályozzák. Ezen felül – többek között – olyan *foglalkoztatásvédelmi szabályokat* kell alkotniuk, amelyek megfelelő *munkaerő-felvételi környezetet* teremtenek, és gondoskodni szükséges mind a *foglalkoztatottak*, mind az *álláskeresők* megfelelő szintű védelméről. Olyan *minőségi munkahelyeket* kell teremteniük, amelyeken a társadalmi-gazdasági biztonság, a munkaszervezés, az oktatási és képzési

¹⁴² Rácz: *i.m.* 7-8. o.

¹⁴³ Vallasek – Petrovics: *i.m.* 11. o.

¹⁴⁴ Vallasek – Petrovics: *i.m.* 12-13. o.

¹⁴⁵ Horváth: *i.m.* 28-29. o.

¹⁴⁶ Hungler: *i.m.* 10-11. o.

¹⁴⁷ Horváth – Hungler – Petrovics – Rácz: *Case Study: Hungary*. 5. o.

lehetőségek, a munkakörülmények és a munka- és a magánélet közötti egyensúly egyaránt biztosított.¹⁴⁸

A vizsgált országok – bár eltérő időben és mértékben jelentkezett a válság – igen hasonlóan igyekeztek enyhíteni annak *negatív következményein* és ezáltal növelni *versenyképességüket*. Mindegyik ország élt *átfogó munkaerő-piaci reformmal*, amelynek fő eszköze a *munkafeltételek rugalmasítása* és az *adó- valamint járulékedvezmények* voltak. A *munkajogi reformok* valamennyi vizsgált országban érintették a *felmondás* és a *munkaidő beosztásának* szabályait, valamint a *határozott idejű munkaviszonyra* vonatkozó rendelkezéseket.

Az *összehasonlító jogi elemzés* segítségével eltérő modelleket tudtunk azonosítani abban a tekintetben, hogy a reformok kidolgozása és végrehajtása során a kormányok milyen mértékben támaszkodtak a szociális partnerekre. *Szlovéniában* és *Montenegróban* a *szociális partnerek* a reformok aktív alakítói voltak, erős *konzultációs jogokkal* felruházva. *Horvátországban* a szociális partnerek országos szinten inkább *passzívak*, a jogalkotási munkában való részvétel intenzitása változó volt. Kutatásunk 2011-2016 közötti időszakban *nem működött kielégítően a szociális párbeszéd*, az ezt megelőző és az ezt követő időszakban azonban nagyobb szerepük volt a döntéshozatalban. *Magyarországon* és *Romániában* a *szociális partnerek szerepe elenyésző* volt a válságkezelésben, ezekre az országokra a szociális párbeszéd elhalása jellemző nemcsak országos, de ágazati szinten és sok munkáltatónál is.

V.1. A szociális párbeszéd és a résztvevők helyzete – önkép és valóság

Az összehasonlító jogi elemzés kimutatta, hogy a válság, bár vizsgált országokban negatívan érintette a szociális párbeszédet, ez a kedvezőtlen hatás nem mindenütt volt azonos súlyú. Ehhez képest a *szociális partnerekkel készített interjúk* sokkal kedvezőbb képet festettek a szociális párbeszéd állapotáról, a legtöbb megkérdezett szereplő elégedett volt annak általános állapotával, annak ellenére, hogy minden interjúalany egyetértett abban, hogy a *válság negatívan befolyásolta a szociális párbeszédet*. *Magyarországon* és *Szlovéniában* az interjúalanyok álláspontja szerint a szociális párbeszéd intézményei megfelelően kiépültek és a párbeszéd elég hatékony. Egy román munkáltatói szervezet képviselője szerint *Romániában* a válság előtt nem volt megfelelő az intézményrendszer. *Horvátországban* és *Montenegróban* a megkérdezettek egyetértettek abban, hogy a szocializmust követő rövid átmeneti idő miatt még nem volt elegendő idő az intézményrendszer kiépítésére. Ez különösen országos, de ágazati szinten is éreztette a hatását, a szociális partnerek ugyanis nem váltak még a *demokratikus döntéshozatali kultúra* részévé. Lényeges különbség a két ország között, hogy Montenegróban a szociális párbeszéd erősítésének nemcsak gazdasági okai voltak, itt az *Európai Unióhoz* való csatlakozás egyik sarokköve a szociális párbeszéd intézményrendszerének kiépítése, ez pedig komoly hajtóerőt biztosít a reformoknak.

¹⁴⁸ A Tanács (EU) 2015/1848 határozat (2015. október 5.) a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó 2015. évi iránymutatásokról.22

V.1.1. Szlovénia – három szint eltérő értékelése

Az országos szintű érdekegyeztetés megőrizte a válság előtti jelentőségét, a tripartit fórumnak továbbra is fontos szerep jut a *törvényelőkészítő* munkában, a jogszabályi változásoknak köszönhetően 2016 után tovább nőtt az együttműködés a kormányzat és a szociális partnerek között. *Szektoralis szinten* bizonyos iparágakban visszaesés volt tapasztalható, de ahol továbbra is aktívak maradtak az ágazati szereplők, ott a vállalati szintű kollektív alkukat is nagymértékben befolyásolták az ágazati megállapodások. Az interjúalanyok megerősítették, hogy a *2016-os reform* lényegesen *hatékonyabbá tette a szociális párbeszédet*. Egyetértés volt abban is, hogy a válság leginkább a *munkáltatói szintű kollektív tárgyalásokat* érintette kedvezőtlenül, viszont az ágazati szint erős maradt, így az ezen a szinten kötött a kollektív szerződésekre támaszkodhattak azok a munkáltatók és szakszervezetek, amelyek helyi szinten korábban bizalmi válságon mentek keresztül. Ennek oka többek között, hogy a válság hatására a már megkötött *kollektív szerződéseket* a felek (különösen a munkáltatók) sokszor nem tartották be.

V.1.2. Montenegró – eredmények és reformigények

A politikai és gazdasági átalakulás még napjainkban is tart, az országos szintű érdekegyeztetésnek emiatt nincsen kiforrott intézményrendszere. Ugyanakkor a *szociális partnereknek* fontos szerepet szánt a kormány a *gazdaságpolitika* alakításában, így jöhetett létre az *országos szintű kollektív szerződés*, amely valamennyi munkavállalóra kiterjedő hatállyal rendezi a munkaviszonyt érintő jogokat és kötelezettségeket. *Ugyanakkor szektoralis szinten visszaesés* mutatható ki, amely főleg annak tudható be, hogy a hagyományosan aktív ágazatokat az átlagnál súlyosabban érintette a válság és fontos szereplők tűntek el az érdekegyeztetés folyamatából. A *legnagyobb visszaesés* a kereskedelem, a bankszektorban és az idegenforgalomban volt.

A megkérdezett szociális partnerek mindegyike elismerően nyilatkozott a *szociális párbeszéd intézményének kiépítéséről* és a kormány pozitív hozzáállásáról. Minden interjúalany kiemelte az országos kollektív szerződés szerepét, amely nemcsak a munkavállalók és a munkáltatók számára teremtett versenyképesebb szabályozási kereteket, de a *szociális partnerek jelentőségének* az elismerését is jelentette. Ugyanakkor egyetértés volt abban is, hogy a hatékony működéshez elengedhetetlenek további intézményi reformok, különösen *ágazati párbeszéd* szintjén. A szakszervezetek és a munkáltatói érdekképviselő is hangsúlyozták, hogy *nincsen olyan átfogó adatbázis*, amelyből a munkáltatónál kötött *kollektív szerződésekre vonatkozó információ* kinyerhető lenne, ez pedig a hatékony érdekképviselői munka gátját jelenti.

V.1.3. Horvátország – fókuszban az ágazatok

A vizsgált országok között *közepesen erős szerepe* van az *országos szintű szociális párbeszédnek*, a szociális partnerek nem játszanak aktív szerepet a gazdaságpolitika és a jogalkotás folyamatában, ez részben politikai okoknak tudható be. Ezzel szemben bizonyos ágazatokban meglehetősen nagy súlya van a *szektoralis megállapodásoknak*, ilyen az élelmiszeripar, a közúti közlekedés, a vasút, az építőipar és egyes könnyűipari

ágazatok. Nagyon kevés adat áll rendelkezésre ugyanakkor ezeknek a szerződéseknak a pontos számáról és tartalmáról.

A szociális partnerek egyetértettek abban, hogy az országos szintű érdekegyeztetés nem működött hatékonyan a 2011-2016 közötti időszakban. Többek között emiatt is az érdekegyeztetés súlypontja az ágazati párbeszédre helyeződött át, ahol a gazdasági kényszer hatására sokkal eredményesebbek voltak a tárgyalások. Az országos szintű tárgyalásokkal kapcsolatban a megkérdezettek egyetértettek abban, hogy az csak formálisan működik, a kormány valójában nem veszi figyelembe a szociális partnerek javaslatait. Ennek egyik oka lehet a megkérdezettek szerint a szociális párbeszéd negatív társadalmi megítélése. Ehhez kapcsolódóan egy munkáltatói érdekképviselői szerv képviselője elmondta, a kormány oldalán tárgyalók esetében sokszor hiányzik a megfelelő szakmai (munka- és szociális jogi) felkészültség, ez pedig a tárgyalások kiüresedéséhez vezet.

V.1.4. Románia – romlás minden szinten

Az országos szintű érdekegyeztetés inkább csak formálisan létezik, 2011 és 2015 között konkrétan nem is működött tripartit fórum, mivel a jogalkotó nem teremtette meg annak eljárási szabályait. Az egyeztetéseken kormány képviselője nem vesz részt, ezért – hasonlóan a magyar NGTT-hez – nem valósul meg valódi tripartit érdekegyeztetés. Ezen túlmenően a kollektív alku intézményét érintő erős decentralizáció fatális hatással volt az ágazati, de különösen a munkáltatói szintű érdekegyeztetésre. A vizsgált országok közül itt tapasztaltuk a legmeredekebb esést a kollektív szerződések lefedettségét illetően: a válság előtti 98%-os lefedettség 2011 után 35%-ra csökkent. Romániában a megkérdezett munkáltatói szövetség szerint az országos és ágazati szintű érdekképviselő alacsony szintje nemcsak a kedvezőtlen jogszabályi környezetnek köszönhető, hanem a megfelelő tárgyalási kultúra hiányának is.

V.1.5. Magyarország – változások a válságtól függetlenül

A nemzeti szintű érdekegyeztetés 2011 után kétszintű lett, az NGTT egy csekély súlyú konzultációs fórumként működik, míg a nem jogszabály által életre hívott VKF valamennyivel eredményesebb a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai alakításában, különösen a minimálbérek területén, ugyanakkor legitimitációja megkérdőjelezhető. Az országos szintű tripartit érdekegyeztetés megszüntetése nem indokolható csupán a korábbi szervezet (OÉT) alacsony hatékonyságú működésével, amely akadályt jelentett volna a válság idején a gyors döntéshozatalnak, az intézmény leépülése a válságtól függetlenül, már korábban megkezdődött. Az ágazati párbeszéd sosem volt erős, a források csökkentése további visszaeséshez vezetett. A megkérdezett szociális partnerek szerint az országos szintű párbeszédnek kiépültek a megfelelő keretei, az ágazati szintű párbeszéd viszont sosem játszott komolyabb szerepet. Jelentős különbség mutatkozott az országos szintű párbeszéd hatékonyságának, valamint legitimitációjának megítélése tekintetében azok között az interjúalanyok között, akiknek a szervezete részt vesz a VKF munkájában, és akik kimaradtak az informális érdekegyeztetésből. Nem meglepő módon a VKF tagjai eredményesebbnek és hatékonyabbnak látják az országos érdekegyeztetést. A munkáltatói szintű kollektív alku megítélésében a szakszervezeti tisztségviselők egyetértettek abban, hogy a

2012-es új kódex bevezetése óta nehezebbé vált az egyezség megkötése a munkáltatókkal. Ennek okaként általában azt jelölték meg, hogy a törvénykönyv eleve olyan rugalmasságot biztosít a munkáltatók részére, amely *kevés mozgásteret* ad a tárgyalások során a *szakszervezeteknek*.

V.1.6. *Partnerek és a partnerség hiánya*

Kutatásunk során – amint fentebb is értékeltük – a partnerek *viszonylag kedvező képet* festettek a *szociális párbeszéd állapotáról*, annak ellenére, hogy a gazdaságpolitikai koncepciók megvalósítása során a konkrét jogalkotói munkába Szlovénián és Montenegrón kívül nem vonták be a kormányok az érdekképviselőket. A *szociális partnerség mellőzésének* egyik feltételezett oka: a szociális párbeszéd *lelassítja a döntéshozatalt*, és a válságkezelés érdekében hozott intézkedések előkészítése során nincsen megfelelő idő a konzultációra. A gyakorlati szempontokon túl egy másik magyarázat lehet, hogy a vizsgált régióban a *kormányok inkább autokratikusak*, a válságkezelés kapcsán és kevésbé voltak érdekeltek a demokratikus döntéshozatali formák fenntartásában, illetve más esetben a felek sem éltek a tárgyalás lehetőséggel ágazati vagy munkahelyi szinten. A szociális párbeszéd kisebb jelentősége visszavezethető a *közös szocialista múlt*ra is, a vizsgált országok ugyanis nem rendelkeznek a szociális párbeszéd területén hosszú nyúló hagyománnyal és/vagy stabilan kiépült intézményi háttérrel. További magyarázat lehet, hogy különösen a *szakszervezetek* esetében a sok esetben *drasztikusan csökkenő tagság* miatt a kormány nem tekinti *megfelelően reprezentatívnak* a munkavállalói érdekképviselőket ahhoz, hogy bevonja őket a gazdaságpolitikai döntések kidolgozásába.

V.2. A kormányzati intézkedések megítélése – Honnan nézik?

A kutatás egyik célkitűzése volt, hogy megismerhessük a szociális partnerek véleményét a kormányok válságkezelő intézkedéseiről, így közvetve az „EU2020” keretében elfogadott *stratégiák megvalósításáról* a foglalkoztatáspolitikai területén. A *szociális partnerek elégedettsége* nagymértékben függött attól, hogy a kormány mennyiben vonta be a partnereket a döntések előkészítésébe és azok végrehajtásába. Akinek az esetében *érdemibb volt a részvétel*, elégedettebbek voltak az intézkedések eredményével is. Ezt Montenegró és Magyarország példája jól szemlélteti. *Montenegróban a szociális partnerek bevonása teljes körű* volt a foglalkoztatáspolitikai reformok kidolgozásába, és *országos szintű kollektív szerződés* megkötésére került sor a kormány és szociális partnerek között. Az interjúk alapján elmondható, a szociális partnerek *sokkal kevésbé kritikus* álláspontra helyezkedtek annak ellenére, hogy saját elmondásuk szerint is *felemás megoldások* születtek a *foglalkoztatáspolitikai* terén és komoly várakozással tekintenek az *Mt. tervezett reformjára*. *Magyarországon* a kétszintűvé vált országos érdekegyeztetési struktúra *kettéosztotta a szociális partnereket*: akik *részt vesznek a VKF munkájában* (és kormányzati támogatásban részesülnek) annak ellenére elégedettebbek az meghozott intézkedésekkel, hogy a minimálbérrel kapcsolatos tárgyalások kivételével objektíve gyenge a befolyása a testületnek a *kormányzati szakpolitikák* alakítására. Velük szemben a *VKF-ből kimaradó*

szociális partnerek az érdekegyeztetési struktúra kritikája mellett sokkal élesebben adtak hangot a *szakpolitikával szemben támasztott kifogásaiknak* is.

A reformok megítélésekor különbség volt a *munkáltatói és munkavállalói érdekképviseleti szervek* álláspontjában is. A *munkáltatói szövetségek általában elégedettebbek* voltak a munkaerő-piaci rugalmasságot fokozó, deregulációt megvalósító reformokkal, több esetben még további intézkedések megtételét sürgették (pl. Montenegróban). Ezzel szemben a *szakszervezetek* képviselői általában úgy vélték, hogy a megvalósított reformok arányaiban jobban sújtották a *munkavállalókat* és kevesebb áldozatot követeltek a munkáltatóktól. Horvátországban a *szakszervezetek* kifejtették, hogy a *rugalmasságot célzó intézkedések a munkáltató részére adtak többletjogosítványokat*, míg a munkavállalói igényeket nem vette figyelembe a jogalkotó; kritikusak voltak a járulékkal kapcsolatos reformokkal is, mivel álláspontjuk szerint az nem csökkentette érdemben a *foglalkoztatás költségeit*.

Magyarországon a *szakszervezetek* elsősorban a *munkavállalói érdekképviseleti jogok megnyirbálását* sérelmezték, míg a *munkáltatói szövetségek* inkább a *munkaerőhiány* kezelésével kapcsolatos érdemi párbeszéd elmaradását kifogásolták. Romániában a *felmondással* kapcsolatos szabályok osztották meg leginkább a szociális partnereket: a *szakszervezetek* szerint a reformnak köszönhetően jelentős mértékben *nőtt a munkavállalók kiszolgáltatottsága* és nem kapnak érdemi kompenzációt a megszüntetés esetére, míg a *munkáltatói álláspont* szerint az új felmondási szabályok továbbra sem adnak megfelelő rugalmasságot a munkáltatók számára a *numerikus flexibilitás* terén, mivel továbbra is drága és adminisztratív szempontból komplikált a jogviszony megszüntetése.

V.3. Az európai szemeszter megítélése – aggodalmak a kérdőíven

Az *Európai Bizottság* az „*Európa 2020 stratégia*” 2014 és 2015 folyamán végrehajtott felülvizsgálatát követően úgy döntött, *folytatja a stratégia megvalósítását*, nyomon követésére és végrehajtására pedig az ún. „*európai szemeszter*” folyamatot választja. Az európai szemeszterrel kapcsolatban a *szociális partnerek véleményét* a kutatás során külön kérdőíves felméréssel vizsgáltuk meg, itt a *válaszadási hajlandóság* messze elmaradt a kutatás első fázisához képest. Jellemzően azok a *szakszervezetek és munkáltatói érdekképviseleti szervek*, amelyek kitöltötték a kérdőívet, minden országban aggodalmuknak adtak hangot az európai szemeszterrel kapcsolatban.

A válaszadók mindegyike kifogásolta, hogy *szervezetét nem vonják be az európai szemeszter folyamatába*, így annak alakítására nincsen ráhatásuk. Horvátországban és Magyarországon a *szakszervezetek* igyekeznek az *Európai Szakszervezeti Szövetségre*¹⁴⁹ támaszkodni, míg szlovén és a magyar munkáltatói érdekképviseletek a *BusinessEurope* segítségével bíznak, bár mindegyik megkérdézett kitért arra, hogy az *európai föderációknak kevés tényleges befolyása van a nemzeti folyamatokra*. Romániában és Szlovéniában a megkérdézettek javulást láttak a 2017-2018-as években, de a *részvételüket* még mindig *nem*

¹⁴⁹ Az Európai Szakszervezeti Szövetség az európai szintű munkavállalókat képviselő szakszervezeti szervezet. Európai szociális partner, ami azt jelenti, hogy az Európai Bizottság a szociális és gazdasági politikák kialakításakor konzultál vele. Az autonóm megállapodásokat és munkaprogramokat is tárgyalja az európai munkáltatókkal. Koordinálja partnerei nemzeti és ágazati politikáit a szociális és gazdasági kérdésekben, különösen az EU intézményi folyamatainak keretében, beleértve az európai gazdasági irányítást és az európai szemesztert is.
https://en.wikipedia.org/wiki/European_Trade_Union_Confederation (letöltés: 2019. VII. 25.)

tartották kielégítőnek. A megkérdezettek mindegyike problémásnak érezte az *transzparencia* és a rendelkezésre álló *információk hiányát.*

Megállapítható, hogy a *szociális partnerek európai szemeszterben való részvételének minősége* és intenzitása nem függ a nemzeti szociális párbeszéd állapotától, különösen az országos szintű tripartit érdekegyezéstől. A szociális partnerek bevonásának hiánya egyrészt visszavezethető a fent tárgyalt okokra, másrészt figyelemre méltó, hogy az *országjelentések* és az ajánlások nem, vagy csak igen szűkszavúan foglalkoznak azzal, hogy milyen mértékben vonta be az adott kormány a szociális partnereket akár az európai szemeszter folyamatába, akár általában az országos érdekegyeztetésbe. Mindezek megerősítik a tárgyban végzett korábbi kutatások megállapításait.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Lásd elsősorban: Eurofound (2018), *Involvement of the national social partners in the European Semester 2017: Social dialogue practices*, Publications Office of the European Union, Luxembourg; és Sabato, S., Vanhercke, B. Spasova, S. (2017), 'Listened to, but not heard? Social partners' multilevel involvement in the European Semester', OSE Paper Series, Research Paper No. 35, Brussels, European Social Observatory.