

KÉRI JUDIT²⁸: Fogalmi meghatározások és elhatárolások a foglalkoztatáspolitikai köréből

1. Bevezetés

Napjainkban a foglalkoztatáspolitikai igen gyakran megjelenő és hivatkozott fogalom, így mindenkinek van valamilyen benyomása, előzetes ismerete, tapasztalata, elképzelése arra vonatkozóan, hogy az mit is jelent, jelenthet. Már most szükséges megjegyezni, hogy a foglalkoztatáspolitikai igen széles körben fogja át a foglalkoztatási kérdéseket, azaz például a munkához jutást, a munkanélkülieknek nyújtható ellátásokat vagy a munkaerő szükséglet kielégítését.

A fogalom kapcsán szükséges az ehhez kapcsolódó más definíciók vizsgálata is, mint a gazdasági aktivitás, a foglalkoztatás, a munkanélküliség, hiszen ezen fogalmak rendszert alkotnak, egymásból következnek, kapcsolatban állnak egymással. Ebből adódóan esetenként nehéz azokat pontosan elhatárolni egymástól. Megfigyelhető, hogy egy-egy fogalmat más-más tudományág hívott életre, annak tartalmát vizsgálati módszereikhez igazítva. Gyakori, hogy a fogalmakat más tudományágak is használják a saját fogalmi áttekintésükhöz. Ebből adódóan apróbb értelmezésbeli különbségek jelentek meg, ezáltal nehezítve az általános használatot.

Ezen tudományágak, politikák, amelyek vizsgálják a foglalkoztatási folyamatokat, hatással vannak annak alakulására, például a szociálpolitika, a közgazdaságtan, a statisztika vagy a jog is. Ennek következtében széles körben kívánom bemutatni a foglalkoztatáspolitikához kötődő fogalmakat. Kitérek a nemzetközi és a hazai meghatározásokra.

A következőkben az általam elsődlegesnek tekintett fogalmak bemutatását teszem meg. A fogalmi áttekintést a témát adó legnagyobb egységgel, a foglalkoztatáspolitikával kezdem, majd a legkisebb egységgel, az egyén (munkanélküli) szintjével zárom, megvilágítva a vonatkozó, más fogalmak egymáshoz kötődését.

2. Foglalkoztatáspolitikai

Elsőként a foglalkoztatáspolitikai²⁹ fogalmát vizsgálom. Mint azt korábban említettem, egy fogalomhoz többféle értelmezés, tartalom is kapcsolódik. A következőkben a foglalkoztatáspolitikai kapcsán született definíciók bemutatását aszerint kívánom megtenni, hogy az mennyire általános jellegű vagy mennyire részletezi, konkretizálja annak feladatit, tartalmát.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (a továbbiakban: ILO) által elfogadott 122. számú egyezmény a foglalkoztatáspolitikai kérdése köré épül. Az egyezmény pontos definíciót nem határoz meg, ám a tagállamok felé kijelölt cél magában hordozza a foglalkoztatáspolitikai tartalmát. Ez alapján elérendő cél, hogy az egyezményt ratifikáló államok a gazdasági növekedés és fejlődés ösztönzése, a munkaerő szükséglet kielégítése, az életszínvonal növelése, az alulfoglalkoztatottság³⁰ és munkanélküliség leküzdése érdekében olyan aktív politikát alakít-

²⁸ PhD-hallgató, Szegedi Tudományegyetem, Szeged

²⁹ A foglalkoztatáspolitikai más politikákhoz is szorosan kapcsolódik, így a szociálpolitikához, gazdaságpolitikához vagy oktatáspolitikához. Mind a gazdaságpolitika, mind a szociálpolitika bizonyos esetekben saját részterületeként jeleníti meg a foglalkoztatáspolitikát. Az egyes politikák közötti határ meghúzása nehézkes, szinte lehetetlen, mert azok eszközkészlete szinte azonos. [Borbély, 2006. 19-20. o.]

³⁰ A munkanélküliség mellett az alulfoglalkoztatottság is fontos foglalkoztatási jelenség. Alulfoglalkoztatott az, aki a teljes munkaidőnél kevesebb órában dolgozik, kevesebbet keres, a képességeinek, képzettségének nem

ának ki, amelynek célja a teljes,³¹ produktív és szabadon választott foglalkoztatottság kialakítása. [ILO 122. sz. Egyezmény 1. cikke és a 2000. évi LXII. törvény]

Mint láthatjuk, ez egy általános célokat tartalmazó és kijelölő meghatározás, ám magában hordozza az aktív jelleg fontosságát. Az egyezmény jóléti célok elérését is magában hordozza azzal, hogy az életszínvonal növekedését célul tűzi ki. Emellett a produktív és szabadon választott foglalkoztatottság megjeleníti a munkához való jogot. Nem lenne szerencsés részletebb célokat, feladatokat meghatározni a ratifikáló államok részére, hiszen az országok egyéni jellemzői mások, így ezzel a meghatározási technikával nem szorítják szoros keretbe az adott nemzeti foglalkoztatáspolitikai alakítását.

CSEHNÉ PAPP IMOLA meghatározása szerint a foglalkoztatáspolitikát átfogóan értelmezik, ide sorolják a foglalkoztathatósággal,³² annak hiányával, a foglalkoztatással kapcsolatos célokat és eszközöket. Véleménye szerint célszerű lenne kettéválasztani a foglalkoztatáspolitikát és a munkaerőpiaci politikát. Ennek indoka, hogy a két politika más-más funkcióval bír, valamint eszközei, szereplői, intézményei elkülönülnek egymástól. [Csehné Papp, 2011.]³³

Eszerint a foglalkoztatáspolitikai a foglalkoztatáshoz, a foglalkoztatottsághoz kapcsolódó átfogó cél és eszközrendszer, a foglalkoztatási esélyek megteremtésére, azok javítására, a foglalkoztatás bővítésére irányuló politika, amely maga után vonhatja a munkanélküliség csökkentését is. Fontos feladata a vállalkozások munkahely-teremtő képességének bővítése a foglalkoztatás növelése és annak biztonságának erősítése. A munkaerőpiaci politika elsődlegesen a munkanélküliek problémáival foglalkozik, az ahhoz kapcsolódó célokat, eszközöket, intézményeket fogja át. Céljai közt szerepel a munkanélkülivé válás megelőzése, az inaktívak és a munkanélküliek jobb alkalmazkodásának, foglalkoztathatóságuknak elősegítése, a munkaerőpiacra való visszavezetésük. A munkaerőpiaci politika kapcsán a kínálati oldalra helyeződik. A regisztrált munkanélkülieknek, a munkaerőpiacról kiszorulóknak nyújt ellátást, szolgáltatást, aktív eszközökkel segíti őket, hogy munkát találjanak és támogatásokkal ösztönzi a piaci szereplőket a munkanélküliek alkalmazása érdekében. [Csehné Papp, 2011.]

TOMKA BÉLA is a munkaerő-piaci politikát emeli ki, méghozzá az aktív munkaerő-piaci politikát. Ennek értelmében az egyént különböző, az állami intézmények által egyénre szabott programokkal segítik, hogy munkához jusson. Állami oldalról elvárják az egyén aktív közreműködését. [Tomka, 2015. 119. o.] A fent meghatározott munkaerő-piaci politika és ezen jellemzés között közös elemek vannak. Az első értelmezés szerint az aktív szerep nem kap ilyen kiemelt figyelmet, de megjelenik benne, hogy az együttműködés, az aktív hozzáállás elvárt és segíti az egyént a munkahelykeresésében.

A foglalkoztatáspolitikai és a munkaerő-piaci politika kapcsolatának vizsgálatakor azt mondhatjuk, hogy a foglalkoztatáspolitikai tágabban öleli fel a célokat, ennek egy szeletét, részletét adja a munkaerő-piaci politika. Ebből a szempontból fontos hangsúlyt kap a korábbi meghatározásban megjelenő, foglalkoztatáspolitikára vonatkozó „átfogó” jelző. Szükségesnek

megfelelő munkakörben dolgozik. Máshogy megfogalmazva, olyan tevékenységet, munkát végeznek, amelyben kevésbé produktív tudnak lenni. [Greenwood, 1999. 1. o.]

³¹ A teljes foglalkoztatás kapcsán nincsen egységes álláspont arra vonatkozóan, hogy azt hogyan lenne a legcélszerűbb értelmezni, milyen százalékos arányt határozhatunk meg a mérésére, egyáltalán elérhető-e. [Esély, 2005.]

³² A foglalkoztathatósághoz kapcsolódik az alkalmazhatóság is. Ennek meghatározására számos megközelítés született. Egy megközelítés szerint a foglalkoztathatóság annak a valószínűségét jelenti, hogy találnak-e munkát a hallgatók a végzést követően. [Polónyi, 2010. 384. o.]

³³ A foglalkoztatáspolitikai szélesebb és szűkebb körben is vizsgálhatjuk, hiszen az Európai Unió rendelkezik általános foglalkoztatáspolitikai törekvéssel, programokkal (pl. EU 2020), emellett a tagállamok maguk is formálják, alakítják foglalkoztatáspolitikájukat.

tartom az ilyenfajta elkülönítést, mert a téma igen szerteágazó, összetett, amiből az következhet, hogy az egyes területeire kevesebb figyelem jut. A munkaerő-piaci politika kiemelésével és elkülönítésével több figyelem juthat az egyénre, mint munkanélkültre, álláskeresőre³⁴. Ám érdemes arra is figyelni, hogy a két fogalom tartalma között nincs széles választóvonal, ezért a munkaerő-piaci politika tárgykörének kiszélesítése negatívan hathat annak megvalósítására. Emellett azt is figyelembe kell venni, hogy az nem választható el teljes mértékben a foglalkoztatáspolitikától, mert az egyes intézkedések kölcsönös hatással vannak egymásra.

Továbbhaladva a foglalkoztatáspolitikai körüljárásában, a következő meghatározás szerint elvárt követelmény, hogy a nyújtott támogatásokat, beavatkozásokat mind a társadalmi, mind a gazdasági körülményekhez hozzáigazítsák. KRÉMER BALÁZS szerint a munkanélküliség orvoslása tekintetében a foglalkoztatáspolitikai kiegészítő és rászegítő funkciókat láthat el. Hozzájárul a munkaerő mobilitásához, jobb alkalmazkodóképességéhez, magasabb képzettségéhez, kvalifikáltságához valamint új munkahelyek felkutatásához. Igazságosabb és teljesebb körű hozzáférést tesz lehetővé az üres álláshelyekhez való eljutáshoz, támogatja a munkaerőpiaci résztvevőket, a munkaadókat információval, tapasztalatszerzési lehetőséggel, tanácsadással. Támogatásokkal, adó- és járulékkedvezményekkel, valamint más eszközökkel olcsóbbá teszi egyes hátrányos csoportok foglalkoztatását vagy átvállalja ezen munkavállalók foglalkoztatásával járó költségek meghatározott hányadát. Bizonyos támogatásokkal hozzájárul a hátrányos helyzetű térségekben megvalósuló beruházásokhoz. Elsősorban a hátrányos helyzetű térségekben támogatásokkal hozzájárul az alkalmazottként munkát nem találó munkanélküliek önfoglalkoztatóvá válásához. Maga a foglalkoztatáspolitikai is szervezhet foglalkoztatást. A foglalkoztatáspolitikától elvárt, hogy rugalmasan hozzáigazítsa beavatkozásait, támogatásait a gazdasági és társadalmi körülményekhez. [Krémer, 2009. 265-266. o.]

Mint láthatjuk, ez a meghatározás a CSEHNÉ által leírt fogalommal nagyban megegyezik, viszont ahhoz képest részletesebben, meghatározott elemekre bontva mutatja be a foglalkoztatáspolitikai mibenlétét.³⁵

Egy más megközelítésben a foglalkoztatáspolitikai célja az összhang megteremtése a munkaerő keresleti és kínálati oldala között, a foglalkoztatás növelése, annak magas szinten tartása, a hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok munkához jutásának elősegítése, a már foglalkoztatott hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatási helyzetének jobbá tétele. [Rab, (letöltés ideje: 2015. július 11.)] Ebben a meghatározásban erős a közgazdaságtani hatás, mert a kereslet-kínálat kiemelésre kerül.

BAGÓ JÓZSEF szerint szűkebben az a tevékenységi kör érthető a foglalkoztatáspolitikai fogalma alatt, amelyet a kormány a foglalkoztatás területén tesz a gazdasági növekedés elérése és fenntartása érdekében. [Bagó, 2002. 18. o.] Ez a korábbi fogalmakhoz képest csak a kormányoknak utalja a feladatokat, a többi szereplőt kihagyja ebből a körből. Nem tartom jónak a foglalkoztatáspolitikai kereteinek ilyenfajta leszűkítését, mert abban egy többszereplős együttműködés valósul meg, minden szereplőnek fontos szerepet adva.

A foglalkoztatáspolitikához tartozó eszközök is sokat elárulnak annak céljáról. A foglalkoztatáspolitikához kapcsolódóan annak aktív és passzív eszközeit szokták elkülöníteni. Ezek céljainak és rendeltetésének rövid bemutatása is visszatükrözi a foglalkoztatáspolitikai célját és szerepét.

A passzív eszközrendszer elsősorban a munkanélküliek ellátását szolgáló eszközöket, intézkedéseket jelenti. A munkanélküliség következtében fellépő egyéni terheket próbálja valamilyen ellátással megoldani vagy legalábbis mérsékelni. A passzív eszközökkel kapcsolatban megfogalmazott kritika általában az, hogy csak időszakosan jelentenek megoldást.

³⁴ A munkanélküli és az álláskereső elnevezés elkülönítésére a későbbiekben térek ki.

³⁵ Ebben az értelmezésben a megjelennek a jogszabályi rendelkezések, a támogatások, ellátások, az állami munkaerő-piaci szerv feladatainak kiemelésével.

hosszú távon ezekkel nem lehet megoldani a fellépő problémát. [Bíró – Nádas – Prugberger – Rab – Sipka, 2010. 107. o.]

Az aktív eszközök közé azok a programok, intézkedések tartoznak, amelyek preventív módon segítik az egyéneket, vagyis a munkanélküliséggel fenyegetett személy ne kerüljön ki a munkaerő-piacról. Az integratív eszközök a már munkaerő-piacról kikerült munkanélküli személyt segítik a mielőbbi oda való visszatérésben. [Hajdú – Homicskó, 2010. 146-147. o.]

Összefoglalva, a fent bemutatott megközelítések és meghatározások kapcsán figyelembe kell venni, hogy a foglalkoztatáspolitikát milyen szinten és milyen széles körben értelmezik. Gondoljunk itt az Európai Unió által kijelölt foglalkoztatáspolitikai törekvésekre, amely igen széles körben valósulhat meg. Emellett egy országon belül egy térségre, régióra vonatkozó foglalkoztatáspolitikát is meghatározhatunk. Ezek céljai, eszközei, módszerei az érintettek száma, összetétele, a gazdasági jellemzők miatt eltérőek lehetnek. Ezért célszerű a foglalkoztatáspolitikát kapcsán jól körülhatárolni a célokat, mert így válhat sikeressé annak megvalósítása.

Szükséges folyamatosan figyelemmel kísérni a foglalkoztatáspolitikai alakulását, a jó irányokat megtartani, a módszereket, az eszközöket értékelni, szükség szerint változtatni azokon. A foglalkoztatáspolitikát kapcsán kiemelésre került a munkanélküliség problémája. A következőkben ennek tartalmát mutatom be.

3. Munkanélküliség

A munkanélküliség fogalmának meghatározását – a foglalkoztatáspolitikához hasonlóan – többben is megkísérelték. A világ legtöbb országa által elfogadott és időben legújabb fogalom az ILO 168. számú egyezményében található. A fogalom részletezésekor az egyezmény különbséget tesz teljes munkanélküliség és részleges munkanélküliség között. Az egyezmény alapján teljes munkanélküliség „az elsődleges munkajövedelem teljes elvesztése, ami annak eredményeként következik be, hogy az illető személy a legális munkaerőpiacon nem kap megfelelő munkát, annak ellenére, hogy munkavégzésre képes és kész állapotban van, és folyamatosan munkát keres.” Akkor beszélünk részleges munkanélküliségről, ha annak oka az olyan jövedelemvesztés, amely abból ered, hogy a törvényes vagy egyébként normálisnak tekintett munkaidő tartama csökken; a munkabér kifizetésének felfüggesztése vagy csökkentése, amely a munkavégzés átmeneti felfüggesztéséből ered, de ez nem jár a jogviszony szüneteltetésével, megszüntetésével vagy megszűnésével; azok a kényszerből részmunkaidőben munkát végzők, akik teljes munkaidős foglalkoztatást keresnek. Ebben az esetben a munkaviszony nem szűnik meg, a munkaviszony valamely tartalmi eleme (általában a jövedelem) változik meg.³⁶ [Hajdú – Homicskó, 2010. 137-138. o.]

Ezen ILO definíció hiányossága, hogy csak azokra a személyekre terjed ki, akik valamilyen formában részesek voltak a munkaerőpiacon, de onnan részben vagy egészében kikerülnek és ez az egyén szintjén jövedelemcsökkenéssel vagy a teljes jövedelem elvesztésével jár. A definíció a munkaerő-piacra még be nem lépett generációra, vagyis a fiatal munkanélküliekre nem terjed ki. [Hajdú – Homicskó, 2010. 138. o.]³⁷

Annak érdekében, hogy a munkanélküliség mérhető legyen, megalkották a munkanélküliségi rátát. Az OECD értelmezésében a munkanélküliségi ráta a munkanélküliek számának kifejezése a munkaerő százalékában, ahol a munkaerő a munkanélküliek számát, a foglalkoztatottakat és az önfoglalkoztatókat jelenti. [OECD, (letöltés ideje: 2016. július 20.)] A Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) értelmezésében a munkanélküliségi ráta a munka-

³⁶ A részleges munkanélküliség és a korábban kiemelt alulfoglalkoztatottság között a munkaidő kapcsán azonosítást figyelhetünk meg.

³⁷ A munkanélküliség különböző formában jelenhet meg, lehet szezonális, ciklikus, súrlódásos, strukturális. [Hajdú, 2013. 26-31. o.]

nélküliek megfelelő korcsoportba tartozó egyének a gazdaságilag aktív népesség százalékában. [KSH. (letöltés ideje: 2016. július 20.)]

Az Európai Bizottság értelmezésében megjelenik a tartós munkanélküliségi ráta és a „nagyon tartós” munkanélküliségi ráta. Tartós munkanélküliségi ráta a 12 hónapja vagy régebben munkanélküliként élők arányát mutatja a munkaerőpiacon aktív egyének számához viszonyítva. A nagyon tartós munkanélküliségi ráta a 24 hónapja vagy hosszabb ideje munkanélküliként élők aránya a munkaerőpiacon aktív egyének számához viszonyítva. [European Commission. (letöltés ideje: 2016. július 8.)]

4. Gazdasági aktivitás, foglalkoztatott

A foglalkoztatáspolitikai és a munkanélküliség mellett további, gyakran használt fogalmakat kívánok bemutatni, úgymint gazdaságilag aktív népesség, munkanélküliek. Magyarországon az 1950 előtti népszámlálások keresőkről és eltartottakról adtak számot, nem gazdasági aktivitásról beszéltek. Az ENSZ és az ILO népszámlálási irányelvei, ajánlásai alapján napjainkban a gazdasági aktivitást vizsgálják.³⁸ [Polónyi, 2002.]

A gazdaságilag aktív népesség két csoportból tevődik össze, a foglalkoztatottakból és a munkanélküliekből. Foglalkoztatottnak minősül minden 15. életévét betöltött személy, aki az adott időpontot megelőző héten legalább egy órányi, jövedelmet biztosító munkát végzett, vagy a rendszeres foglalkozásától csak átmenetileg volt távol (például betegség miatti távollét). [KSH, 2011.]

A KSH saját, a foglalkoztatottakra vonatkozó fogalommal rendelkezik. Foglalkoztatottak azok, akik munkaviszonyban, közalkalmazotti, köztisztviselői, kormánytisztviselői, bírói, ügyészi szolgálati viszonyban állnak, akik munkaszervezővel, vállalkozói engedéllyel rendelkeznek. Ebbe a kategóriába tartoznak a nyugdíj mellett dolgozók és a büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartottak is, ha az intézeten belül dolgoznak. A KSH 1990 előtt nem számította a foglalkoztatottak közé a gyed, gyes, nyugdíj és a nappali tagozatos tanulmányok mellett dolgozókat. A büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartott személyeket és a sorkatonai, tartalékos katonai szolgálatot teljesítőket akkor tekintették e csoporthoz tartozónak, ha a büntetés-végrehajtási intézetbe kerülésük és a bevonulás előtt dolgoztak. [KSH, 2011.]

A foglalkoztatott fogalmát a társadalombiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXX törvény (a továbbiakban Tbj.) is meghatározza. Foglalkoztatott, akit foglalkoztatója biztosítással járó jogviszony keretében foglalkoztat és nem minősül egyéni, illetve társas vállalkozónak. [Tbj. 4. § i) pontja]

Mint azt fentebb jeleztem, a gazdaságilag aktívak csoportjába tartoznak a munkanélküliek is, a következőkben ezt kívánom bemutatni.

5. Munkanélküli fogalmának meghatározása

A munkanélküli személy meghatározására több fogalom is született. Ennek definiálására nemzetközi szinten az ILO és az OECD alkotott fogalmat. Másrészt hazánkban a KSH adja meg, hogy ki minősül munkanélkülinek. Korábban a foglalkoztatási törvény, vagyis a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.) is a munkanélküli fogalmat használta, amely megváltozott, ezt ezen al-címbe mutatom be.

Az ILO volt az a szervezet, amely a munkanélküliség mellett a munkanélküli személyre vonatkozó kritériumokat is meghatározta.³⁹ Azt tekinti az ILO munkanélkülinek, akinek a

³⁸ Hazánkban 1870 óta követik nyomon a gazdasági aktivitást. [Polónyi, 2002.]

³⁹ Az ILO-hoz kapcsolódó, 13. International Conference of Labour Statisticians (ICLS) keretében fogadták el ezt a három kritériumot. [Husmanns, 2000. 15. o.]

felvételt megelőző héten nem volt munkája, de aktívan keresett munkát és munkába tudott volna állni. [Husmanns, 2000. 13-14 o.]

A „nem volt munkája” előírás célja, hogy elhatárolja a foglalkoztatottakat és a nem foglalkoztatottakat. Az minősül ilyen személynek, aki a meghatározott időszakban egy órát sem dolgozott és nem volt ideiglenesen távol a munkájától. A második kritériumba foglalva a nemzetközi standardok szerint az egyénnek elérhetőnek kell lennie a vonatkozó időszakban, azért, hogy munkanélkülinek minősüljön. Ez azt jelenti, hogy amennyiben munkalehetőséget kap, akkor képes és kész legyen azt elvállalni. Az „aktívan keresett munkát kritérium” azt jelenti, hogy lépéseket kell tennie annak érdekében, hogy munkát találjon. Azonban nem elégséges az általános bejelentése annak, hogy munkát keres. A gyakorlatban a legtöbb országban a munkakeresési periódust egy hónapban vagy a megelőző négy hét távlatában határozták meg. [Husmanns, 2000. 14-15. o.]

OECD szerint munkanélküli az, aki egy meghatározott életkor felett az ajánlott időszakban nem rendelkezett munkahellyel, nem volt fizetett munkája, nem volt önfoglalkoztató, emellett elérhető, hogy munkát végezzen és lépéseket tett azért, hogy munkát találjon, vagyis munkát keres. [OECD, (letöltés ideje: 2016. július 1.)] Ez a meghatározás az ILO definícióval szinte azonos.

A KSH vizsgálatai során azt tekinti munkanélkülinek, aki az adott időpontot megelőző héten nem dolgozott, az adott időpontot megelőző négy héten aktívan keresett munkát és úgy nyilatkozott, hogy legfeljebb két héten belül munkába tudna állni. A KSH esetében a munkanélküli minősítésnek nem feltétele, hogy az adott személy munkanélküli ellátásban részesüljön. [KSH, 2011.]

Az Ft. korábban a munkanélküli elnevezést használta az álláskereső helyett. Az elnevezés 2005-ben változott meg és épült be a jogszabályba.

Ma az álláskereső fogalmát az Ft. a következőképpen határozza meg:
az a személy, aki

- a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik és
- oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat és
- öregségi nyugdíjra nem jogosult, megváltozott munkaképességű személyek ellátásában és rehabilitációs járadékban nem részesül, és
- az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb keresőtevékenységet sem folytat, és
- az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik elhelyezkedése érdekében, és akit az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként nyilvántart. [Ft. 58. § (2) bekezdés d) pontja]

Az Ft. egy külön csoportra – a pályakezdőkre – vonatkozóan külön meghatározást ad. Pályakezdő álláskereső az, a 25. életévét be nem töltött, felsőfokú végzettségű személy esetében a 30. életévét be nem töltött, az állami foglalkoztatási szerv által nyilvántartott álláskereső, aki a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik, feltéve, hogy ha a tanulmányainak befejezését követően munkanélküli járadékra nem szerzett jogosultságot. [Ft. 58.§ k) pontja]⁴⁰

⁴⁰ Elkülöníthető a fiatal munkanélküliek csoportja, amely a pályakezdő álláskeresők mellé állítható. Az ENSZ azokat tekinti fiatalnak, akik 15 és 25 év közöttiek, de ez a tagállamok számára nem jelent kötelezettséget [United Nations, (letöltés ideje: 2016. július 22.)]

Bizonyos, a munkaerő-piacon megjelenő csoportok kiemelésre kerülnek, mint hátrányos helyzetben lévők. Ilyen csoport a nők, a fiatal munkanélküliek vagy a tartósan munkanélküliek csoportja.

6. Gazdaságilag nem aktívak

A gazdaságilag aktívak csoportja mellett a gazdaságilag inaktívak csoportja is meghatározható. A gazdaságilag nem aktív, vagyis inaktív népesség inaktív keresőkből és eltartottakból áll. Inaktív keresőnek minősülnek a KSH szerint azok a személyek, akik keresőtevékenységet nem folytattak, viszont keresettel, jövedelemmel rendelkeznek. Ide tartoznak

- a saját jogú nyugaltságban, járadékban részesülők,
- hozzátartozói jogon nyugdíjban vagy egyéb ellátásban részesülők,
- munkanélküli-ellátásban részesülők, akik nem keresnek munkát,
- gyermekgondozás, gyermeknevelés címén ellátásban részesülők,
- a vagyonukból vagy egyéb, nem munkával kapcsolatos jövedelemből élők (pl. bankbetétjük kamataiból, földük, lakásuk bérbeadásából élők). [KSH, 2011.]

Eltartottak azok a személyek, akik nem tartoznak az eddigiekben felsorolt egyik kategóriába sem, azért, mert általában jövedelemmel, keresettel nem rendelkeznek és megélhetésükről intézmény vagy magánszemély gondoskodik. Ide tartozik:

- 15 éven aluli nem tanuló gyermek,
- keresőtevékenységet nem folytató, inaktív keresőnek nem minősülő nappali tagozatos tanulók
- egyéb eltartottak (pl. 15 éves és idősebb, nappali tagozaton nem tanuló eltartottak). [KSH, 2011.]

7. A munkanélküliek és a gazdaságilag inaktívak

E fogalmi meghatározás kapcsán felmerülő egyik nehézséget szükségesnek tartom kiemelni. BRANDOLINI – VIVIANO – CIPOLLONE tanulmányában azt a problémát vetette fel, hogy sok nem dolgozó személy munkaerő-piaci állapota a munkanélküliség és az inaktivitás határán helyezkedik el. Ők a munkanélküliekhez hasonlóan munkát keresnek, de ellentétben velük az utolsó munkakeresési tevékenységük túl későn volt ahhoz, hogy a ILO munkanélküliségre vonatkozó definíciója szerint a munkanélküliek körébe tartozzanak. Ezek a munkát keresők az Európai Unió sok országában külön munkaerő-piaci helyzetben vannak. Munkaerőn kívüli álláskeresőek különböznek a munkanélküliektől és más, a munkaerőpiacra be nem lépőktől. Azok, akik nem munkavállalók és nem munkanélküliek, őket inaktívnak nevezik és kihagyják a munkaerő fogalmi köréből. A munkaerőn kívüli személyek ennél fogva olyan összetett csoportot alkotnak, akik nem akarnak munkát vállalni, egyének, akik nem keresnek munkát, de több mint négy héttel korábban lépéseket tettek arra, hogy munkát találjanak. A munkanélküliség mérhetősége nem egyszerű és tetszőleges választáson alapul. Szerintük a munkaerőről szóló statisztikák a felnőtt népességet három kölcsönösen zárt kategóriába különítik el: munkavállalókra, munkanélküliekre és inaktívakra. A munkavállalók felölelik azokat, akiket egy adott időszakban fizetett munkavállalóként szerződtettek. A munkanélküliek csoportjába azok tartoznak, akik munka nélkül vannak, azonnal munkába tudnak állni ebben az időszakban és aktívan keresnek munkát a megelőző négy hétben. Úgy számoltak, hogy átlagosan Európa országaiban a nyilatkozatot tevők egyötöde munkát keresett, a 90-es években őket kihagyták a munkaerő jelentők köréből a négy hetes előírás miatt. Az ehhez tartozók számának meghatározása, ennek a csoportnak a valódi mérete a négy hetet felölelő időtartamot magába foglaló kritérium felülrétegzését igényli. Habár felismerték, hogy ez a követelmény számottevően befolyásolja a mért munkanélküliség szintjét, nincs nyomós érv az ellen, hogy a „négy hetes” kritérium helyett más periódust jelöljenek ki. [Brandolini – Viviano – Cipollone, 2010. 153-154. o.]

8. A fogalmi változás hatásai

Bizonyos fogalmak elnevezésében, tartalmában változás következett be az elmúlt években.

Alapvető változást jelentett a hazai foglalkoztatáspolitikai céljaiban a gazdasági aktivitás, a foglalkoztatáspolitikai előtérbe állítása a munkanélküliséggel szemben. Az 1990-es években a foglalkoztatáspolitikai középpontjában a munkanélküliség problémája állt. Az ez ellen folytatott harc az adatok alapján eredményes volt, mert átlagos szintre sikerült visszazsírítani a munkanélküliségi rátát. Akkor másodlagos kérdésnek tekintették, hogy ennek ára az inaktívak és a munkaerőpiacot elhagyók számának emelkedése volt. Miközben a foglalkoztatáspolitikai elsődleges célja a munkanélküliség csökkentése, az 1990-es évek végétől erősödött a gazdaság és nőtt a munkaerőigény. Ebből fakadóan a munkanélküliség csökkenése nem az inaktivitást növelte, hanem a foglalkoztatottak körébe történő integrálódást jelentette. 2002-ben fordulat következett be a munkaerőpiacon, a foglalkoztatási ráta kis lépésekben javult, de a munkanélküliek száma gyorsan és jelentős mértékben nőtt és az addig sikermutatónak tekintett munkanélküliségi ráta romlott. A foglalkoztatáspolitikai hangsúlya ekkor a munkanélküliség kérdéséről a gazdasági aktivitás növelésére és a foglalkoztatásra tevődött át. Ez alapvető váltás, mert a munkanélküliség csökkentése és a foglalkoztatás növelése nem feltétlenül jelenti ugyanazt. A munkanélküliség csökkenthető olyan módon is, hogy inaktívvá válnak a korábbi munkanélküliek. Ezzel ellentétes célokat fogalmazott meg az új koncepció. Az a fontos, hogy minél többen vegyenek részt a legális foglalkoztatásban. Nem az az érdekes, hogy mennyien vannak munkanélküli státuszban, sőt, ebből a szempontból jobb, ha valaki munkanélküli, mint inaktív. Akkor ott áll a belépésre várók között, nem csak távolról figyeli a munkaerőpiaci folyamatokat. [László, 2009. 45. o.]

Az Európai Unió is a foglalkoztatás színvonalának bővítését látja elsődleges célként és nem a munkanélküliség csökkentését tekinti elsődlegesnek. [László, 2009. 46. o.]

9. Összefoglalás

A fent bemutatott definíciók alapján elmondható, hogy igen változatos módon, más-más fókuszra adva határozzák meg egy-egy fogalom tartalmát. Összességében a foglalkoztatáspolitikai valamennyi definíciója ugyanazt a célt tűzi ki, vagyis a foglalkoztatást állítja a középpontba. Az emellett tárgyalt fogalmak az ehhez a nagy rendszerhez tartozó kisebb egységek meghatározásául szolgálnak. Mint láthattuk, szükséges figyelembe venni, hogy milyen szinten értelmezzük az adott fogalmat. A foglalkoztatáspolitikai értelmezése magában hordozza ezt a fajta sokszínű értelmezési jelleget, mert a külső (gazdasági, társadalmi, politikai) változások hatással vannak rá.

A foglalkoztatáspolitikai körében az általam kiemelt fogalmak mellett más mutatók, elemek is megjelenhetnek, munkámban az általam legfontosabbnak ítélt definíciókat emeltem ki.

Felhasznált irodalom:

1. ILO 122. számú egyezmény a foglalkoztatáspolitikáról
2. ILO 168. számú egyezmény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliség elleni védelemről
3. A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény
4. A társadalombiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXX törvény

5. 2000. évi LXII. törvény a foglalkoztatáspolitikáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1964. évi 48. ülészakán elfogadott 122. számú Egyezmény kihirdetéséről
6. [2005] *Célkeresztben a teljes foglalkoztatás? – Vita a II. Nemzeti Fejlesztési Terv munkaerő-piaci jövőképeiről*. Esély, 2. szám
7. Bagó József [2002]: *A foglalkoztatáspolitikai nemzetközi normái*. Esély, 4. szám
8. Brandolini, Andrea – Viviano, Elia – Cipollone, Piero [2010]: *Does the ILO definition capture all unemployment?*. Journal of the European Economic Association, Vol. 4. 1.
9. Bíró Noémi – Nádas György – Prugberger Tamás – Rab Henriett – Sipka Péter [2010]: *Az aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök alakulása, hatásuk a munkaerő-piaci mutatókra*. Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
www.employmentpolicy.hu/resource.aspx?resourceID=252_merop_aktiv_passziv_foglalkoztataspolitika_eszkoei (letöltés ideje: 2016. július 2.)
10. Borbély Tibor Bors [2006]: *Foglalkoztatáspolitikai hazánkban és az Európai Unióban*. Szeged, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Munkaügyi Kapcsolatok és Társadalombiztosítási Képzések Intézete
11. Csehné Papp Imola [2011]: *Foglalkoztatáspolitikai*. Szent István Egyetem Digitális tankönyvtár: http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0019_foglalkoztataspolitika/index.html (letöltés ideje: 2016. július 18.)
12. Greenwood, Adriana Mata [1999]: *International definitions and prospects of Unemployment Statistics*. ILO
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_091440.pdf (letöltés ideje: 2016. július 3.)
13. Hajdú József – Homicskó Árpád Olivér [2010]: *Szociális jog II*. Patrocinium Kft.
14. Hajdú, József [2013]: *Social protection of the Unemployed*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged
15. Hussmanns, Ralf [2000]: *Measurement of employment, unemployment and underemployment – Current international standards and issues in their application*.
http://www.geostat.ge/cms/site_images/files/georgian/methodology/socialuri/Measurement%20of%20employment,%20unemployment%20and%20underemployment%20.pdf (letöltés ideje: 2016. július 2.)
16. Krémer Balázs [2009]: *Bevezetés a szociálpolitikába*. Napvilág Kiadó, Budapest
17. László Gyula [2009]: *A foglalkoztatáspolitikai befejezetlen paradigmaváltása*. Munkaügyi Szemle, II. szám
18. Polónyi István [2002]: *Az oktatás gazdaságtana*. Osiris Kiadó, Budapest
Digitális tankönyvtár: <http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tkt/oktatas-gazdasagтана/ch03s03.html> (letöltés ideje: 2016. július 3.)
19. Polónyi István [2010]: *Foglalkoztathatóság, túlképzés, Bologna*. Educatio, 3. szám
20. Rab Henriett: *A foglalkoztatáspolitikai eszközök szabályozásának változása napjainkban*.
http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/2_2006/a_foglalkoztataspolitika_eszkoei_szabalyozasának_valtozasa_napjainkban/ (letöltés ideje: 2016. július 11.)
21. Tomka Béla [2015]: *Szociálpolitika. Fejlődés, formák, összehasonlítások*. Budapest, Osiris Kiadó
22. European Commission: *Long-term unemployment: commission proposal for a council recommendation – frequently asked questions*.
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5562_en.htm#_fin1 (letöltés ideje: 2016. július 8.)
23. KSH [2011]: *Módszertani megjegyzések, fogalmak*.
<http://www.ksh.hu/nepszamlas/does/modszertan.pdf> (letöltés ideje: 2016. július 1.)

24. KSH
<https://www.ksh.hu/docs/hun/modsz/modsz21.html> (letöltés ideje: 2016. július 20.)
25. OECD: *Data*
<https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm> (letöltés ideje: 2016. július 20.)
26. OECD: *Glossary of statistical terms*.
<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2791> (letöltés ideje: 2016. július 1.)
27. United Nations: *Definition of youth*.
<http://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-definition.pdf>
(letöltés ideje: 2016. július 22.)