

Dr. Frey Mária

TÖREKVÉSEK A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA EGYSÉGESÍTÉSÉRE AZ EURÓPAI UNIÓBAN

1. Az előzményekről

A foglalkoztatáspolitikát a közösségi szociálpolitika új és speciális területe. Új, amennyiben az 1997-ben elfogadott Amszterdami Szerződéssel került a közösségi politikák közé. Specialitása pedig a szabályozásában rejlik, amely csorbíthatatlanul hagyja a tagállamok kompetenciáját a foglalkoztatáspolitikát alakításában, és nem jogi eszközökkel segíti a közös célok elérését.

Az Európai Unióban a foglalkoztatáspolitikát formálása alapvetően a tagállamok felelősségi körébe tartozik. Sőt, sokáig úgy tűnt, hogy ennek a területnek a szabályozására még nemzeti keretek között sincs szükség. Azt feltételezték ugyanis, hogy a Római Szerződéssel 1957-ben létrehozott *Európai Gazdasági Közösség* olyan lendületet ad a gazdasági növekedésnek, ami *automatikusan elvezet a teljes foglalkoztatáshoz*. Ehhez önjáróvá kellett tenni a munkaerőpiacot, amire elegendőnek bizonyult az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlásának biztosítása. Ennek megvalósulását segítette az *Európai Szociális Alap*, aminek felállításáról ugyancsak a Római Szerződés rendelkezett. A 123. cikkely szerint ennek az a funkciója, hogy a „Közösségen belül javítsa az elhelyezkedés lehetőségét; elősegítse a dolgozók földrajzi és szakmai mobilitását, valamint megkönnyítse az ipari struktúraváltozáshoz és a termelési rendszer fejlesztéséhez való alkalmazkodást, kiváltképp a szakmai képzés és átképzés útján”. (Farkas, 1998.)

Ez a koncepció az első olajár-robbanásig kiállta az idők próbáját. Mivel kezdetben az energiaárak megugrása nyomán felszökő munkanélküliség is csak rövid távú, konjunktúra-függő jelenségnek tűnt, a munkaerő-piaci problémák megoldhatónak látszottak az Európai Szociális Alap prioritásainak átrendezésével. Ennek köszönhetően 1971-83. között olyan támogatási formák kerültek előtérbe, mint a szakképzés és a mobilitás ösztönzése, az elhelyezkedési gondokkal küzdő emberek felvételét gátló okok elhárítása, valamint a foglalkoztatás elősegítése a gazdaságilag elmaradott térségekben. A másodszori olajár-robbanás után azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a gazdaságban strukturális válság alakult ki, aminek a munkaerő-piaci következménye a *tömeges és tartós munkanélküliség*.

Ennek enyhítésére az Alap támogatásai már nem voltak elegendőek. 1988-ban a Közösség egységes politikát kísérelt meg kialakítani - olyat, amely a strukturális változások különböző elemeit egyszerre képes kezelni. A *Strukturális Alapok* 1988. évi reformja során megfogalmazott célok a következők voltak:

1. Azon területek szerkezeti átalakításának elősegítése, amelyek a fejlődésben lemaradtak.
2. Foglalkoztatási válságtérségek szerkezetváltása.
3. A tartós munkanélküliség elleni küzdelem.
4. Fiatalok belépésének megkönnyítése a munkaerőpiacra.

5. a) A mezőgazdasági struktúraváltáshoz való alkalmazkodás felgyorsítása.
5. b) Falusi területek fejlesztésének támogatása.

A kilencvenes években a nyugat-európai munkaerőpiacokon új jelenség bukkant fel: a *gazdasági növekedésnek egy olyan típusa, amely nem hoz létre pótlólagos munkaalkalmakat*. Emiatt a tartós munkanélküliekből és a munkaerőpiacra belépni nem tudó emberekből a *szociálisan kirekesztettek* egyre nagyobb tömege verbuválódott. Ez elkerülhetetlenné tette, hogy a *Maastrichti Szerződésben* a gazdasági integrációval egyenrangú célként fogalmazódjon meg a *szociális kohézió erősítése*. A foglalkoztatási válság EU-szintű kezelésére a kilencvenes években több nagy horderejű szakmai koncepció született. 1993-ban látott napvilágot „Növekedés, versenyképesség, foglalkoztatás” címmel az egyik fehér könyv (COM93/700), majd a másik a szociálpolitikáról is (COM94/333).

Az utóbbi kimondta, hogy soron következő ülésén az Európai Tanács fogadjon el akcióprogramot a foglalkoztatási helyzet javítására. Erre a tanácskozásra *Essenben került sor 1994. decemberében*, ahol öt pontban rögzítették a feladatokat, a következők szerint (COM95/74):

1. a munkaerő-állomány foglalkoztatási lehetőségeinek bővítése, a szakképzési beruházások ösztönzésével,
2. a gazdasági növekedés munkaigényességének fokozása, mégpedig elsősorban:
 - olyan rugalmas munkaszervezéssel, amely a munkavállalók igényeinek és a versenyképesség követelményének egyaránt megfelel,
 - a munkahelyteremtő beruházásokat ösztönző bérpolitikával,
 - foglalkoztatási projektet támogatásával – különös tekintettel a helyi szintű foglalkoztatási kezdeményezésekre -, amelyek új szükségletekre reagáló munkahelyeket teremtenek, pl. a környezetvédelemben és a szociális szolgáltatások területén,
3. a nem bérjellegű munkaerőköltségek csökkentése, az alkalmazottak felvételének megkönnyítésére, főleg a kvalifikálatlan munkavállalók érdekében,
4. a munkaerő-piaci politika hatékonyságának a növelése,
5. olyan intézkedések meghozatala, amelyek segítik a munkanélküliek leghátrányosabb helyzetű csoportjait, különös tekintettel a fiatalokra, tartós munkanélküliekre, idős munkavállalókra és a munkanélküli nőkre.

Mi áll ezeknek az erőfeszítéseknek a hátterében? Az, hogy nemzetközi összehasonlításban a kedvezőtlen európai folyamatok még kiábrándítóbb képet mutattak, mint időbeli megközelítésben. A kilencvenes évek közepén az Európai Unió tagállamaiban a munkavállalási korú népesség foglalkoztatási rátája mintegy 15%-kal alacsonyabb volt, mint a két másik gazdasági nagyhatalomé: az Egyesült Államoké és Japáné. Ezzel összhangban a munkanélküliek aránya az előbbiben fele, az utóbbiban pedig harmada a nyugat-európainak. Ráadásul a munkanélküliek összetétele is egészen más. Az EU tagállamainak átlagában minden második ember egy évnél hosszabb ideje állás nélküli; Japánban csak minden ötödik, az Amerikai Egyesült Államokban pedig minden tizedik. (CEC, 1997. p.22.) Az EU tagállamai ezen a helyzeten akartak változtatni, amikor elhatározták, hogy a foglalkoztatás bővítése és a munkanélküliség visszaszorítása érdekében összehangolják foglalkoztatáspolitikájukat.

2 Az Európai Foglalkoztatási Stratégia kialakulása

A foglalkoztatáspolitikai közösségi politikává válásában mérföldkönek tekinthető az *Amszterdami Szerződés, amelybe VI/a. számozással új fejezetet iktattak be, Foglalkoztatás címmel*. A Foglalkoztatási Fejezet értelmében a tagállamok és a Közösség együtt dolgoznak az összehangolt foglalkoztatási stratégia kialakításán, különös tekintettel a szakképzett, alkalmazkodóképes munkaerő, valamint a gazdasági változásokhoz igazodó munkaerőpiac biztosítása érdekében.

Nyitott koordinációs mechanizmus

„A tagállamok saját foglalkoztatáspolitikájuk alakításán keresztül kötelesek hozzájárulni az összehangolt foglalkoztatáspolitikai stratégia megvalósításához. Ennek azonban szinkronban kell lennie a tagállamok és a Közösség általános gazdaságpolitikai irányvonalaival, amelyekről a 103. cikkely rendelkezik. A Közösség a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével és tevékenységük támogatásával, szükség esetén kiegészítésével hozzájárul a foglalkoztatás magas szintjének eléréséhez, oly módon, hogy a tagállamok kompetenciája nem sérülhet. A foglalkoztatáspolitikai erősödő közösségi szerepének egyik újabb bizonyítékaként a Szerződés azt is rögzíti, hogy a magas szintű foglalkoztatás célját figyelembe kell venni a közösségi politikák és intézkedések kialakításánál s végrehajtásánál is („mainstreaming”). Egy másik sajátos új vonás, hogy a 128. cikkely értelmében a Tanács minősített többséggel, konkrét ajánlásokat tehet az egyes tagállamoknak foglalkoztatáspolitikájuk módosítására.

A közös foglalkoztatási stratégia eljárási rendje szerint, az Európai Tanács minden évben elemzi a Közösség foglalkoztatási helyzetét, és erről következtetéseket (conclusions) von le, a Tanács és a Bizottság éves közös jelentése (Joint Report) alapján. Az Európai Tanács saját következtetései és a Bizottság előterjesztése nyomán minden évben, minősített többséggel *foglalkoztatási iránymutatásokat* (Employment Guidelines) fogad el, amelyeket a *Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervek* kidolgozása során a tagállamoknak figyelembe kell venniük. Az éves iránymutatások megfogalmazása előtt a Tanács meghallgatja az Európai Parlament, a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, valamint az újonnan létrehozott tanácsadó testület, a Foglalkoztatási és Munkaerő-piaci Bizottság véleményét.

A tagállamok éves jelentésben számolnak be az iránymutatások saját foglalkoztatáspolitikájukba történő integrálásáról. A jelentések alapján a Tanács értékeli a tagállamok foglalkoztatáspolitikáját, különös tekintettel az éves iránymutatások követésére. E folyamat révén kialakul a következő évi iránymutatások tervezete, és újra indul a közösségi nyelvezetben *nyitott koordinációs mechanizmusnak* (open method of co-ordination) nevezett eljárás.” (Nagy, 2003. p. 5.)

Mivel az Amszterdami Szerződés ratifikálási eljárása viszonylag hosszú folyamatnak ígérkezett, a foglalkoztatás problémáinak megoldása viszont nem tűrt halasztást, az Európai Bizottság már 1998-ra elkészítette javaslatát a közösségi foglalkoztatáspolitikai iránymutatásaira. Ezt az Európai Tanács *1997. november 20-21-én Luxemburgban megtartott Foglalkoztatási Csúcsértekezlete* elé terjesztették. A tagállamok állam- és kormányfői támogatták a nemzeti foglalkoztatáspolitikák koordinációjára irányuló stratégiát és jóváhagyták az 1998-ra szóló iránymutatásokat. Ennek megfelelően az Európai Bizottság

1997. december 15-i határozata azt a kötelezettséget róta a tagállamokra, hogy *dolgozzanak ki nemzeti foglalkoztatási akcióterveket* az iránymutatások átültetésére a nemzeti közigazgatási és jogalkotási gyakorlatba, továbbá a végrehajtást célzó intézkedések tartalmára. Ennek határideje 1998. április 15-e volt. Az iránymutatások *a munkaerőpiac fő feszültségpontjai mentén jelölték ki azt az európai közeledési folyamatot, amelynek két fő célja a növekvő foglalkoztatási arány elérése és a munkanélküliség csökkentése volt.*

3 Az Európai Unió foglalkoztatási stratégiájának fő célkitűzései

Az Európai Unió foglalkoztatási stratégiáját eredetileg öt évre tervezték, ez idő alatt nagyjában és egészében azonos irányvonalak követésével, amelyek azt célozták, hogy a gazdaság élénkülése tartósan együtt járjon nagy számú munkahely-teremtéssel és a makrogazdasági környezet stabilizálódásával.

Ehhez *négy cselekvési irányt* jelöltek ki:

- I, a foglalkoztathatóság javítását,
- II, vállalkozásbarát környezet megteremtését,
- III, a vállalkozások és alkalmazottaik alkalmazkodó-képességének a fejlesztését és
- IV, a nők és férfiak esélyegyenlőségi politikájának a megerősítését.

I, Pillér: A foglalkoztathatóság javítása

A foglalkoztathatóság az új foglalkoztatási stratégia központi kategóriája. Ennek *fogalma* úgy definiálható, mint az emberek alkalmassága és képessége arra, hogy foglalkoztassák őket. Ez egyfelől *képesség- és képzettségbeli megfelelést* jelent, másfelől pedig azokra az *ösztönzőkre és lehetőségekre vonatkozik, amelyekkel az egyéneket álláskeresésre készítetik.* Ennek megfelelően magában foglalja a *fellépést a szociális kirekesztődéssel szemben*, mivel morális és politikai szempontból egyaránt elfogadhatatlan, hogy a társadalom egyes csoportjainak - még ha különböző segélyek folytán alapvető megélhetésük biztosított is - esélyük sincs arra, hogy a szegénységi csapdából kikerülve életszínvonaluk érzékelhetően javuljon.

Ami a definíciónak azt a részét illeti, hogy a munkavállalókat alkalmassá kell tenni arra, hogy megfeleljenek a munkaerőpiac képesség- és képzettségbeli igényeinek, nyilvánvaló: ennek a követelménynek leginkább a *munkaerő-állomány képzése* útján lehet eleget tenni.

II, Pillér: Vállalkozásbarát környezet megteremtése

Az Európai Unióban a vállalkozásfejlesztés elsődleges terepét a kis- és közepes vállalkozások pozíciójának a megerősítése jelenti, mivel a munkahely-teremtés nagyságrendje alapvetően a vállalkozások versenyképességétől függ.

E cél elérésének legfontosabb eszközei: *a foglalkoztatást terhelő adók (járulékok) mérséklése, a kutatás-fejlesztési eredmények gyakorlati hasznosításának előmozdítása, a túlszabályozottság és a túlzott adminisztráció csökkentése, elsősorban a kisvállalkozások körében.*

A tapasztalatok azt mutatják, hogy jelentős foglalkoztatási potenciál rejlik a helyi közösségek kielégítetlen szükségleteiben és a szociális gazdaságban is. Ezek kiaknázásához ösztönözni és támogatni kell a *nonprofit szektor helyi foglalkoztatási kezdeményezéseit.*

III, Pillér: A vállalkozások és alkalmazottaik alkalmazkodó-képességének a fejlesztése

A cél az, hogy a vállalkozások termelékenyebbek és versenyképesebbek legyenek, de úgy, hogy egyúttal biztosítsák a rugalmasság és a biztonság egyensúlyát (flexicurity). A nagyobb rugalmasság felé történő elmozdulás a vállalatok szemszögéből hármas célt szolgál. Először: a gépek üzemelési idejének meghosszabbítását, lehetőséget teremtve a nagy értékű gépparkok intenzívebb kihasználására (a holtmunka-ráfordítás csökkentésére); ill. a félfogadási idő növelésére, az ügyfelek jobb kiszolgálása érdekében. Másodszor: módot nyújt a munkaerő-kapacitások időbeli hozzáigazítására a piaci kereslet vagy a termelés ingadozásaihoz (csúcsidényben hosszabb ideig tart a munkavégzés, mint holtszezonban). Harmadszor: az alkalmazkodást ráadásul a (túlóra, hét végére járó) pótlékok megtakarítása mellett biztosítja, ami csökkenti a termékegységre eső munkaerőköltséget. Ezek komoly versenyképesség-javító tényezők. Hogy ebből ne csak a vállalatnak legyen haszna, egyensúlyt kell teremteni a munkaidő-felhasználás rugalmassága és a foglalkoztatás szempontjai között. Ez azt jelenti, hogy minden, a flexibilizálás irányában tett lépést össze kell kapcsolni a munkahelyek megőrzését garantáló, vagy a foglalkoztatás bővítését eredményező munkaidő-csökkentéssel. Ettől lehet a kezdeményezés a munkáltatónak, a munkavállalónak és a munkanélkülinek egyaránt érdeke.

IV, Pillér: A nők és férfiak esélyegyenlőségi politikájának a megerősítése

Az esélyegyenlőség elsősorban a nők és férfiak vonatkozásában merül fel, aminek egyszerű gazdasági és szociális okai vannak.

Nevezetesen, hiába nőtt a nők munkavállalása az elmúlt évtizedben, még ma is sokkal alacsonyabb foglalkoztatási rátájuk, mint a férfiaké; ráadásul igen egyenlőtlen a nemek szerinti összetétel is az egyes foglalkozásokban. Emellett a legtöbb országban a nőket jóval magasabb munkanélküliség sújtja, mint a férfiakat. Ezek a jelenségek a munkaerőpiac merevségére utalnak, ami ellen - a kiegyensúlyozottabb jövőbeni demográfiai viszonyok érdekében - már most fel kell lépni. Ezt az indokolja, hogy Európa népessége öregszik és a következő évtizedben létszámában is el kezd fogyatkozni. Hosszú távon tehát csak úgy biztosítható a magas életszínvonal és az európai szociális modell megőrzéséhez szükséges foglalkoztatás-bővülés, ha sikerül növelni a nők munkaerő-piaci részvételét.

4 Az első öt év eredményei (1998-2002)

1997-ben még nagy vita folyt arról, hogy a foglalkoztatás témaköre egyáltalán bekerüljön-e önálló fejezetként az Amszterdami Szerződésbe. Ehhez képes óriási előrelépés, hogy az Európai Tanács lisszaboni csúcsértekezlete 2000. márciusában átfogó stratégiai célul tűzte ki a tartós gazdasági növekedés, a *teljes foglalkoztatás*, a szociális kohézió és a fenntartható fejlődés elérését egy tudás alapú társadalomban. Ezt az első három év kiváló foglalkoztatási teljesítménye alapozta meg. Az EFS bevezetése előtti 1997. évvel összehasonlítva a 15-64 éves férfiak foglalkoztatottsága 2,1%-kal, a nőké pedig 3,3%-kal bővült 2000-re. Különösen jó eredményt ért el Írország, Spanyolország és Hollandia.

**Változások a 15-64 éves nők és férfiak foglalkoztatási rátáiban a 15 régi EU-tagállamban
1997-2002**

Ország	Foglalkoztatási ráták								
	Férfiak			Nők			Együtt		
	1997	2000	2002	1997	2000	2002	1997	2000	2002
Ausztria	76,8	77,0	75,7	58,4	59,4	63,1	67,8	68,5	69,3
Belgium	67,1	69,5	68,2	46,5	51,5	51,4	56,8	60,5	59,9
Dánia	80,5	80,8	80,0	69,1	71,6	71,7	74,9	76,3	75,9
Egyesült Királyság	76,9	77,8	78,0	63,4	64,6	65,3	69,9	71,5	71,7
Finnország	66,7	70,6	70,0	60,4	64,4	66,2	63,3	67,2	68,1
Franciaország	67,0	69,3	69,5	52,4	55,3	56,7	59,6	62,1	63,0
Görögország	72,1	71,1	71,4	39,3	40,9	42,5	55,1	55,7	56,7
Hollandia	78,8	82,1	82,4	58,0	63,5	66,2	68,5	72,9	74,4
Írország	69,1	76,1	75,2	45,9	54,0	55,4	57,5	65,1	65,3
Luxemburg	74,3	75,1	75,6	45,3	50,3	51,6	59,9	62,7	63,7
Németország	71,9	72,8	71,7	55,3	57,6	58,8	63,7	65,6	65,3
Olaszország	65,8	67,5	69,1	36,4	39,6	42,0	51,3	53,7	55,5
Portugália	72,6	76,6	75,9	56,1	60,3	60,8	65,7	68,4	68,2
Spanyolország	63,4	69,9	72,6	33,6	40,3	44,4	49,4	56,2	58,4
Svédország	71,1	74,8	74,9	67,7	71,0	72,2	69,5	73,0	73,6
EU15-átlag	70,4	72,5	72,8	50,7	54,0	55,6	60,7	63,4	64,3

Forrás: EC 2003., p. 209—226.

Amikor Luxemburgban útjára bocsátották az európai foglalkoztatási stratégiát, ezzel a foglalkoztatás bővítése mellett a munkanélküliség jelentős visszaszorulását akarták elérni öt éven belül, különösen a tartós munkanélküliség és az ifjúsági munkanélküliség tekintetében. Ezt a törekvést ugyancsak siker koronázta: 2000-re 7,8%-ra csökkent az átlagos munkanélküliségi ráta, az 1997. évi 10%-ról. Az állástalanság elleni küzdelemben is élen járt Spanyolország és Írország. (2. sz. táblázat)

A munkaerőpiac pozitív fejleményeire alapozva a 2000. márciusában megtartott Lisszaboni Csúcsértekezleten nemcsak a teljes foglalkoztatást, mint stratégiai célt fogadták el, hanem azt meg is töltötték tartalommal.

A tagállamok állam- és kormányfői kötelezettséget vállaltak arra, hogy olyan foglalkoztatáspolitikát folytatnak, amely lehetővé teszi, hogy 2010-re a 15-64 éves népesség foglalkoztatási rátája az EU átlagában elérje a 70%-ot, ezen belül a nőké a 60%-ot.

**Változások a 15-64 éves nők és férfiak munkanélküliségi rátáiban a 15 régi EU-tagállamban
1997-2002**

Ország	Munkanélküli ráták								
	Férfiak			Nők			Együtt		
	1997	2000	2002	1997	2000	2002	1997	2000	2002
Ausztria	3,7	3,2	4,1	5,4	4,3	4,5	4,4	3,7	4,3
Belgium	7,4	5,7	6,6	12,1	8,8	8,2	9,2	6,9	7,3
Dánia	4,6	4,2	4,4	6,8	5,3	4,6	5,2	4,4	4,5
Egy.Kir.	7,9	6,0	5,6	6,0	4,9	4,5	6,9	5,4	5,1
Finnorsz.	12,3	9,1	9,1	13,0	10,6	9,1	12,7	9,8	9,1
Franciao.	10,6	7,8	7,8	14,4	11,5	9,9	11,8	9,3	8,7
Görögo.	6,4	7,3	6,6	15,2	16,7	15,0	9,8	11,0	10,0
Hollandia	3,9	2,0	2,5	7,0	3,7	3,0	4,9	2,8	2,7
Irország	9,9	4,3	4,6	9,9	4,2	4,0	9,9	4,3	4,4
Luxemb.	2,7	2,4	2,1	2,0	1,9	3,9	2,7	2,3	2,8
Németo.	9,2	7,6	8,3	10,7	8,3	8,7	9,7	7,8	8,6
Olaszo.	9,0	8,0	7,0	16,3	14,4	12,2	11,6	10,4	8,0
Portugália	6,1	3,4	4,2	7,7	5,2	6,1	6,8	4,1	5,1
Spanyolo.	16,0	9,8	8,0	28,3	20,6	16,4	17,0	11,3	11,3
Svédó.	10,2	6,0	5,3	9,5	5,8	4,5	9,9	5,6	4,8
EU-átlag	9,3	7,0	6,9	12,3	9,7	8,7	10,0	7,8	7,7

Forrás: EC 2003., p. 209—226.

A lisszabonit követően csúcsértekezletek egész sora hozott a munkaerőpiac működésének befolyásolására irányuló, nagy horderejű határozatokat.

- 2000. decemberében Nizzában bocsátotta útjára az Európai Tanács a *Szociálpolitikai Napirendet*, ami kiindulópontját képezte a szegénység és szociális kirekesztettség elleni küzdelemnek. Emellett a *munkahely minőségének javítását* integráns részévé, minden pilléren átnyúló céljává tette az EFS-nek.
- 2001. márciusában került sor Stockholmban az Európai Tanács következő ülésére, amely *köztes célokat* rendelt a 2010-re előirányzott foglalkoztatási irányszámokhoz. Az utóbbiak biztosabb elérése érdekében 2005-re a 15-64 éves népesség körében 67%-ra, ezen belül a nőknél 57%-ra kell emelni a foglalkoztatottságot. Emellett *új célt is kijelöltek az 55-64 éves korcsoportra: 2010-ig biztosítani kell, hogy legalább 50%-uk még dolgozzon.*
- 2002-ben Barcelonában ehhez hozzátették, hogy *a nyugdíjba vonulás tényleges időpontját öt évvel ki kell tolni* az Európai Unióban, azaz a jelenlegi 59,9 évről 65 évre kell emelni 2010-ig. Ugyanerre az időpontra a *0-3 éves gyerekek hozzáférését gondozói szolgáltatásokhoz legalább egyharmados arányban kell biztosítani, a 4 évestől az iskoláskor közötti korosztályét pedig 90%-ban.*

5 Az EFS hatásvizsgálatának főbb megállapításai

2002-ben sor került az EFS első öt évének átfogó értékelésére (COM, 2002, final). Ebből az az általános következtetés vonható le, hogy az EU munkaerőpiacának strukturális jellemzői egyértelműen javultak az EFS bevezetése óta.

5.1 Strukturális változások az EU munkaerőpiacán

A vizsgált időszakot látványos munkahelyteremtés és munkanélküliség-csökkentés jellemezte, amit lendületes gazdasági növekedés alapozott meg.

- A munkahelyek száma több mint 10 millióval (+6,5) nőtt, amiből 6 milliót nők foglaltak el.
- A munkanélküliek száma több mint négy millióval (-25%) csökkent. A strukturális munkanélküliség visszaszorulása felgyorsult.
- A gazdaságilag aktív népesség száma közel öt millióval emelkedett, főleg a nők munkába lépésének köszönhetően.
- A gazdasági növekedés elmozdult a munkaigényes ágazatok felé, miközben az egy munkaóra jutó termelés is javult.

Ennek ellenére jelentős strukturális problémák maradtak még megoldatlanul:

- A munkanélküliek száma 2002-ben is közel 13 millió volt; 42%-uk több mint egy éve állástalan. A munkanélküliség további csökkentésének feltétele egy *befogadó munkaerőpiac* létrejötte.
- További erőfeszítéseket kell tenni a lisszaboni célok valóra váltásáért. 2002-ben 15,4 millióra becsülték azoknak a pótlólagos munkahelyeknek a számát, amelyeket a 70%-os foglalkoztatási arány eléréséhez létre kell hozni 2010-ig.
- A foglalkoztatás és munkanélküliség tekintetében fennálló regionális különbségek változatlanul jelentősek.

Néhány EU tagállam ugyan már az EFS előtt is a munkanélküliség megelőzését, ill. az állástalanok aktivizálását állította munkaerő-piaci politikájának középpontjába, 1998. óta minden ország közeledett egymáshoz ezek alkalmazása tekintetében, még ha eltérő ütemben is. Az EFS átfogó jellege és munkamódszere ösztönözte a foglalkoztatáspolitikai összehangolását más politikákkal (pl. adó-, szociálpolitika). Emellett *a munkanélküliség helyett fokozatosan a foglalkoztatás bővítésének menedzselésére helyeződött a hangsúly.*

5.2 Tanulságok

A 2002-ben végzett átfogó értékelés összességében megállapította, hogy a „*luxemburgi folyamatnak*” sok pozitívuma van, nevezetesen:

- számottevően javult az EU foglalkoztatási teljesítménye,
- jelentősen csökkent a munkanélküliség,
- előtérbe kerültek az aktív munkaerő-piaci eszközök,
- az oktatás, élethosszig tartó tanulás jelentősége nőtt,
- sok regionális és helyi foglalkoztatási kezdeményezés indult
- és előrehaladt az állami foglalkoztatási szolgálatok modernizálása.

Ugyanakkor a foglalkoztatási és aktivitási ráták nem nőttek kielégítő mértékben. A munkanélküliség sok tagállamban még mindig magas, különösen a fiatalok és idősek, a nők és a megváltozott munkaképességűek körében. Emellett más jellegű munkaerő-piaci problémák is felmerültek: bizonyos ágazatokban, szakmákban és területeken megjelent a *munkaerőhiány*. A nemenkénti különbségek is nagyok, mind a foglalkoztatás, munkanélküliség és bérezés, mind pedig a vertikális és horizontális szegregáció tekintetében. A területi differenciák alig mérséklődtek a munkaerőpiacon, és a munkatermelékenység csökkenésének a folyamatát is vissza kell fordítani.

Az *EFS hiányosságai* a következőképpen összegezhetők:

- nincs kellő összhang a gazdaságpolitika és a foglalkoztatáspolitikák között,
- aránytalanságok mutatkoznak a pillérek kezelésében (a III. és IV. pillér háttérbe szorult a végrehajtás során);
- többet kell tenni a szociális partnerek és a regionális, ill. helyi szereplők bevonásáért,
- továbbra is nagyok a munkaerő-piaci különbségek az egyes tagállamok között.

Következtetés: a közösségi foglalkoztatási stratégiát folytatni kell, de a gazdaságpolitikával összehangolva; a jövőben kevesebb számú, de eredmény-centrikusabb irányvonalakra van szükség; ne egy évre, hanem hosszabb távra szóljanak az irányvonalak.

6 A foglalkoztatási iránymutatások új generációja (2003-2006)

2003. márciusában az Európai Tanács Brüsszelben ülésezett, ahol megerősítette elkötelezettségét az EFS folytatása mellett. Döntött arról, hogy a jövőben a Foglalkoztatási Iránymutatásokat és az Átfogó Gazdaságpolitikai Iránymutatásokat összehangoltan kell megvalósítani. Követelményként fogalmazta meg, hogy az új irányvonalak száma legyen a korábrinál kevesebb, elvárásai pedig eredmény-orientáltak, mentesítve ezáltal a tagállamokat a verbális jelentéstételi kötelezettség nyomasztó terheitől. Abban is megállapodtak a tagállamok állam- és kormányfői, hogy az új irányvonalak három évre szóljanak.

A lisszaboni célkitűzések teljesítése feltételezi, hogy *az új Foglalkoztatási Iránymutatások három átfogó és egymással kölcsönösen összefüggő célra épüljenek, ezek: a teljes foglalkoztatás, a munka minőségének és termelékenységének javítása, valamint a társadalmi összetartozás erősítése*. Az új iránymutatásokat 2003. július 22-én fogadta el az Európai Tanács. Ezek a 2003-2006. között időszakra szólnak, és három átfogó célon nyugszanak.

1. A teljes foglalkoztatás

A tagállamok foglalkoztatáspolitikájának hozzá kell járulnia ahhoz, hogy az EU átlagosan elérje:

- a 15-64 éves népességre vonatkozóan 2005-re a 67%-os, 2010-re a 70%-os,
- a nők esetében 2005-re az 57%-os, 2010-re a 60%-os,
- az idősebb korcsoportban (55-64 évesek) pedig 2010-re az 50%-os

foglalkoztatási rátát.

2. A munka minőségének és termelékenységének javítása

A munka minősége többdimenziós, a munka(feladat), munkahely, valamint a szélesebb munkaerőpiac jellemzőit is tartalmazó fogalom, amely magában foglalja a munka tartalmának minőségét, a képzettséget, az egész életen át tartó tanulást és az előremenetei lehetőségeket, a nemek közötti egyenlőséget, a munkahelyi egészségvédelmet és munkabiztonságot, a

rugalmasságot és szociális biztonságot, a befogadó munkaerőpiacot, a munkaerőpiacra való belépés, beilleszkedés lehetőségét, a munkaszervezet és a munkahelyi élet egyensúlyát, a szociális párbeszédet és a munkavállalói részvételt, a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépést, valamint a munkateljesítményhez kapcsolódó valamennyi tényezőt.

3. A társadalmi kohézió és befogadás erősítése

A foglalkoztatás a társadalmi beilleszkedés elősegítésének kulcsfontosságú eszköze. A társadalmi befogadás területéhez kapcsolódó nyitott koordinációs mechanizmus hatására építve, a foglalkoztatáspolitikai eszközeinek elő kell segíteniük a munkaerő-piaci részvételt a minőségi foglalkoztatáshoz való hozzájutás segítségével valamennyi munkaképes nő és férfi számára, a munkaerő-piaci diszkrimináció elleni fellépéssel, és a munka világából való kirekesztés megelőzésével. A gazdasági és szociális kohéziót a térségi foglalkoztatási és munkanélküliségi egyenlőtlenségek mérséklésével, az EU elmaradott övezeteiben élők foglalkoztatási problémáira kínált megoldásokkal, pozitív gazdasági és társadalmi struktúra átalakító lépésekkel is elő kell segíteni.

A három átfogó cél elérése érdekében a tagállamoknak foglalkoztatáspolitikájuk alakításakor a következő *specifikus irányvonalakat* (prioritásokat) kell figyelembe venniük, valamennyi prioritásnál érvényesítve a *nők és férfiak egyenlőségének* szempontjait.

Specifikus iránymutatások, 2003-2006

1. Aktív és preventív intézkedések a munkanélküliek és az inaktívok számára
2. Munkahely-teremtés és vállalkozás
3. Felkészülés a változásokra, az alkalmazkodó-képesség és a munkaerő-piaci mobilitás elősegítése
4. A humán tőke fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás támogatása
5. A munkaerő-kínálat növelése és az aktív öregedés elősegítése
6. Nők és férfiak egyenlősége
7. A munkaerő-piaci integráció elősegítése és küzdelem a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő emberek diszkriminációja ellen
8. Ösztönzés a munkavállalásra (hogyan megérje dolgozni)
9. A be nem jelentett munkavégzés átalakítása bejelentett munkává
10. A regionális munkaerő-piaci különbségek csökkentése

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia végrehajtása továbbra is a tagállamok felelősége; ehhez jelentős mértékben hozzájárulnak a tagállamok nemzeti hagyományainak megfelelő *parlamenti testületek* és a foglalkoztatáspolitikai minden egyéb országos és regionális szereplője. A *szociális partnereket* is be kell vonni az irányvonalak eredményes végrehajtásába, és lehetővé kell tenni, hogy jelentést készítsenek minden olyan területről, amely a szociális partnerek felelősségi körébe tartozik. Továbbá a foglalkoztatási és szociális szolgáltatásokat nyújtó szervezeteknek is hatékonyan és eredményesen kell végrehajtaniuk a Foglalkoztatási Iránymutatásokat.

7 A Wim Kok Jelentés

2000. óta a gazdasági növekedés lelassult és a munkaerő-piaci folyamatok lendületes javulásának trendje is megtört. 2003. márciusában ezért a Brüsszeli Európai Tanács felkérte az Európai Bizottságot, hogy egy speciális munkacsoportot hozzon létre annak megvizsgálására, vajon *mennyire megalapozottak azok az aggályok, miszerint a tagállamok (a régiek, de főleg az újonnan csatlakozók) nem képesek eredményesen megbirkózni az előttük álló kihívásokkal*. A Tanács kezdeményezésére felállított Foglalkoztatási Munkacsoport (Employment Taskforce) vezetésével Wim Kok volt holland miniszterelnököt bízták meg, aki neves elméleti és gyakorlati szakemberekből állította össze csapatát. A Jelentés 2003. novemberére készült el. (Jobs, jobs, jobs.....2003.)

7.1 Gazdasági kihívások a kibővített Európai Unióban

A Wim Kok jelentés szerint *négy fő csoportba* sorolhatók azok a problémák, amelyek megoldása évtizedekre szóló feladatot jelent a kibővített Európai Uniónak. Ezek:

- a) a demográfiai időbomba,
- b) az a tény, hogy a foglalkoztatottság és a termelékenység nem segíti eléggé a gazdasági növekedést,
- c) a globalizáció és innováció, amihez hozzájönnek még
- d) a bővítés kockázatai.

a) Demográfiai kilátások

Az európai gazdaság és társadalom működésében belátható időn belül radikális demográfiai változások következnek be. 2030-ra az EU25-ben 110 millióra nő a 65 éven felüliek létszáma (2000-ben 71 millió volt), és az időskori függőségi ráta (a 65 éven felüliek aránya a 15-64 éves népességhez viszonyítva) a 2000. évi 23%-ról 39%-ra emelkedik. Eközben a munkavállalási korú népesség száma 303 millióról 280 millióra csökken. Ilyen körülmények között felmerül a kérdés, hogyan tehető versenyképpé a jövő Európája, ill. alkalmassá a teljes foglalkoztatottság és magas szintű gazdasági növekedés megvalósítására?

2030-ra ugyanis akkor is jelentősen visszaesik a foglalkoztatottak száma (az EU25-ben átlagosan évi 1 millióval), ha 2010-re sikerül valóra váltani a lisszaboni célkitűzést, azaz a 70%-os foglalkoztatási szint elérését. A csökkenő foglalkoztatottságot ugyanakkor jelentős termelékenység-javulással kell pótolni, miközben be kell hozni a termelékenység tekintetében mutatkozó lemaradást is.

Az 1998-ban bevezetett Európai Foglalkoztatási Stratégiának köszönhetően 1998-2002. között a foglalkoztatottak száma szolid gazdasági növekedés mellett éves átlagban 1,3%-kal bővült. A 70%-os foglalkoztatási arány elérése azonban 2010-re további 15 millió ember munkába állását feltételezi, amihez a foglalkoztatottságot évente 1,5%-kal kellene növelni!

Az újonnan belépett országok munkaerő-piaci helyzete ennél sokkal rosszabb: átlagos foglalkoztatási rátájuk 2002-ben csak 56% volt. Ezzel lerontják a régiek nehezen elért eredményeit, ugyanis a csatlakozás révén:

- ⇒ az EU25 foglalkoztatási rátája 62,9%-re csökkent, az EU15 64,3%-os átlagához képest,
- ⇒ és az állástalanok nagyobb tömege miatt a munkanélküliségi ráta 7,7%-ról 9%-ra nő.
- ⇒ Különösen alacsony az új tagállamokban az idősek foglalkoztatási rátája (EU15: 40%; EU10: 30%), továbbá a nőké (EU15: 55,6%; EU10:50,1%).

A kivezető utakat keresve *egyre több kritika éri magát az Európai Foglalkoztatási Stratégiát* is (Euromemorandum Group, 2003.), a következő okok miatt:

- ⇒ Túlzottan alá van rendelve (még mindig) az átfogó gazdaságpolitikai irányvonalaknak, ahelyett, hogy egymás mellett szolgálnák mindkét stratégia fő célját: a gazdasági növekedés és a jólét előmozdítását.
- ⇒ Nem tekinthető foglalkoztatáspolitikai stratégiának, mert csak a foglalkoztatás és a munkaerőpiac szabályozására irányul. Azt feltételezi, hogy a piacnyitás, a bérkiáramlás mérséklése és a munkaerőpiac flexibilizálása automatikusan elvezet a növekedés és munkahely-teremtés élénkítéséhez.
- ⇒ A munkanélküliséget alapvetően kínálati problémának tekinti, így a rendszabályozó-fegyelmező elemekre összpontosít, amelyek keresztülvitele esetén a társadalom gyengébb csoportjainak a helyzete romlik.

b) Termelékenység és gazdasági növekedés

A munkatermelékenység hozzájárulása a gazdasági növekedéshez az 1960-as évtizedben évente átlagosan 4,6% volt, ez a 70-es évekre visszaesett 2,8%-ra, a 80-as években 1,8%-ra, a 90-es években pedig 1,5%-ra. 1997. óta viszont nem több mint 1 százalék! Az USA-ban a termelékenység javulása ennek a duplája (2%), és a foglalkoztatás bővülése is nagyobb mértékben járult hozzá a növekedéshez, mint Európában. Az EU-ban az óratermelékenység (egy munkaóra jutó termelés) ugyancsak 15%-kal alacsonyabb az amerikaiénál. Becslések szerint 40%-ban a munkatermelékenység terén mutatkozó lemaradásra vezethető vissza, hogy az egy főre jutó GDP az Európai Unióban csak 72%-a az amerikaiénak. Ráadásul a bővítés ezt a rést is kitágította, miután az EU25 egy főre jutó bruttó hazai terméke 9%-kal csökkent az EU15-höz képest. (Európai Bizottság, 2004.)

A termelékenység kívánatosnál kisebb mértékű javulása *két fő okra* vezethető vissza: az információs és kommunikációs technikák (IKT) lassú terjedésére és a kevés beruházásra.

- ⇒ *IKT*: a termelékenység javulásához fele olyan mértékben járul hozzá az EU15-ben, mint az USA-ban.
- ⇒ *Mindenütt visszaeső beruházások*:
 - 2000-2002. között a vállalati szektor beruházásainak aránya a GDP-ből 18,3%-ról 17,2%-ra esett az Európai Unió 15 tagállamának átlagában.
 - Ugyanez vonatkozik az állami beruházásokra is, melyek a 90-es években mindvégig csökkentek és 2003-ban a GDP 2,4%-át tették ki (USA-ban 3,3%).
 - Az új tagállamokban is visszaestek a beruházások, bár azok növekedési üteme még így is viszonylag magas: évi 1,5%-5% között mozog.

c) Globalizáció és innováció

Napjainkban a posztindusztriális forradalmak újabb szakaszát éljük, melynek jellemzője az *áttérés a hagyományosból a tudás alapú gazdaságba*.

- A „régiképp” a siker a holt tőkebefektetéseken múlt, ill. múlik, a tudás alapú társadalomban viszont a humán tőke és a K+F beruházások növelésén.
- Az utóbbi nemcsak a termelékenység javításának záloga Európában, hanem a munkahelyteremtésnek is a legfőbb forrása.
- A differenciálódás új dimenzióban jelenik meg a társadalomban, alapja a tudásgazdagság és –szegénység lesz a munkaerő-piaci csoportok és régiók között.

„Tudás-Európa” jellemzői

- ⇒ A *kutatás és fejlesztés* területén is lemaradással küzd az Európai Unió az USA-hoz képest: míg a K+F kiadások az EU GDP-jének 1,9%-át teszik ki, Amerikában ez 2,6%. (EU cél: 3% elérése.) Emiatt a műszaki fejlődés hozzájárulása a gazdasági növekedéshez az Európai Unióban csak 60-65% közötti, szemben az amerikai 70%-kal.
- ⇒ Tágabb értelemben - nemcsak a K+F, hanem - a *tudáshoz kapcsolódó területekre* az USA a GDP 6%-át fekteti be; az EU csak 3,6%-ot.
- ⇒ Az *oktatási és képzési ráfordítások* szintén nem elegendők. Az oktatásra jutó közkiadások (4,9%) ugyan elérik az USA szintjét (4,8%) és meghaladják Japánét (3,6%) is, de a magánberuházások aránya jóval szerényebb. A magánszektor háromszor nagyobb arányban járul hozzá Japánban és ötszörösen az USA-ban az oktatáshoz, mint az Európai Unióban.
- ⇒ Az Amerikai Egyesült Államokban a munkavállalási korú népesség 39%-a rendelkezik *felsőfokú végzettséggel*; az EU-ban csak 20%.
- ⇒ Ha a jelenlegi trend fennmarad, Európát jelentős hiány fogja sújtani magasan kvalifikált kutatókból. Míg az EU-ban a *kutatók száma* a munkaerő-állomány ezer főjére vetítve 5,4%-ról 5,7%-ra nőtt 1999-2001 között, az USA-ban ez eléri a 8,1 és Japánban a 9,1 főt.
- ⇒ Biztató: a 25-64 éves felnőttek között az érettségizettek aránya 55,4%-ról 64,6%-ra nőtt 1995-2002 között. A 20-24 évesek kategóriájában ez a mutató már sokkal magasabb az új tagállamokban, mint a régiókban (86% ill. 73%).

d) A bővítés kockázatai

2004. május elsejétől 10 új taggal gyarapodott az Európai Unió. Az újonnan csatlakozó országok többé-kevésbé sikeresen lebonyolították saját gazdaságuk átalakítását, de ma is súlyos makrogazdasági aránytalanságokkal küszködnek: magas munkanélküliséggel, nagyarányú szegénységgel, mély regionális különbségekkel.

- Az egy főre eső jövedelem az új tagállamokban (vásárlóerőparitáson) kevesebb, mint a fele a régióknak (47,7%).
- Foglalkoztatási struktúrájuk tradicionálisabb: a foglalkoztatottak egyötöde a mezőgazdaságban dolgozik (21%); a régiókban ez kevesebb, mint egyhuszad (4,3%).
- Ennek ellenére, vagy éppen ezért a mezőgazdasági szektor termelékenysége az EU15-ben mégis ötszöröse az EU10-nek.
- Az EU10-ben számottevően kevesebb személyt (47%) foglalkoztat a szolgáltató szektor, mint az EU15-ben (66%).
- Ha feltételezzük azt az optimista scenáriókat, hogy a régi tagállamokban a gazdasági növekedés éves átlagos üteme tartósan évi 2% lesz, az újakban pedig 4%, akkor is két évtizedre van szükség ahhoz, hogy elérjék az EU15 egy főre jutó jövedelmének 60-70%-át, kisebb-nagyobb országok közti különbségek mellett. (Balcerowicz, 2004)

Ennek ellenére az EU tagság összességében javítja az új tagállamok tartós növekedési kilátásait, mert:

- az emiatt megnövekedett bizalom okán nagyobb külföldi tőkét képesek vonzani,
- a Strukturális Alapból soha nem tapasztalt volumenű fejlesztési forrásokhoz jutnak,

- és az EU-tagság fegyelmezőleg hat hazai gazdaságpolitikájukra is (a GDP 3%-a alatt tartandó államháztartási hiány miatt, az egységes EU-piacba való bekapcsolódásuk okán és az állami támogatások nyújtásának korlátozása következtében).

7.2 A kihívásokra adott válaszok

A Wim Kok Jelentés elismeri, hogy „A lisszaboni célok nagy kihívást jelentenek, de Európa nem engedheti meg magának, hogy lemondjon róluk. Egyrészt demográfiai okokból (a csökkenő és öregedő népesség miatt), másrészt versenypozíciója megerősítésének a kényszere miatt (a globalizáció, innováció és a tudás alapú társadalom térnyerése közepette). A tagállamoknak meg kell erőtleníteniük magukat, hogy lépést tartsanak ezekkel a célokkal.

A sikeres foglalkoztatás-bővítés négy alapkövetelmény teljesítésétől függ:

- a vállalatok és munkavállalók *alkalmazkodásának* megerősödésétől,
- attól, hogy sikerül-e *több embert bevonni a munkaerőpiacra*,
- hogy több és nagyobb hatékonyságú *beruházásokkal* sikerül-e *fejleszteni a humán tőkét*,
- valamint a reformok eredményes végrehajtásától, aminek a *jobb kormányzás* a feltétele.”

„...A tagállamok erősítsék meg elkötelezettségüket azon foglalkoztatási célok iránt, amelyeket maguk határoztak meg.”

„...Az Európai Unió szintjén a foglalkoztatási stratégia végrehajtására kell koncentrálni. A megnagyobbodó EU-ban szigorúbb monitorozásra és pontosabb ajánlásokra van szükség. Az EU költségvetését szorosabban hozzá kell kapcsolni a lisszaboni célok eléréséhez.” (Job, jobs, jobs, p. 5)

A Wim Kok Jelentés helyzetértékelését és politikai üzeneteit támogatta az Európai Bizottság és az Európai Tanács. Olyannyira, hogy a Közös Foglalkoztatási Jelentést, amely az elkövetkező időszak prioritásait, feladatait határozza meg, erre építették. A Foglalkoztatási Munkacsoport arra is felhatalmazást kapott, hogy a tagállamok felé konkrét ajánlásokat fogalmazzon meg. Ezek az ajánlások részévé váltak a Bizottság új foglalkoztatási csomagjának (COM, 2004.), amit 2004. április 7-én fogadtak el. Ez Tanácsi határozattá a nyári ülésen vált, amely:

- megerősítette a 2003-2006-ra szóló Foglalkoztatási Iránymutatásokat és kiterjesztette azokat az új tagállamokra is,
- az eredményes végrehajtást elősegítő ajánlásokat állította a középpontba,
- minden tagállamnak általános kötelezettségként írta elő a Wim Kok Jelentés négy alapkövetelményének teljesítését,
- és annak ország-specifikus ajánlásait a Foglalkoztatási Iránymutatások adaptálásához.

A Foglalkoztatási Munkacsoport értékelése, továbbá a Foglalkoztatási Irányvonalak és a 2003. évi Tanácsi ajánlások bevezetéséről készült Közös Foglalkoztatási Jelentés előírta, hogy valamennyi tagállam és a szociális partnerek biztosítsanak azonnali prioritást az alábbi feladatoknak:

- *A munkavállalók és a vállalkozások alkalmazkodásának növelése*

A rugalmasság és biztonság egyidejű megvalósításának ösztönzése a munkaerőpiacon, a munkaszervezés javításával és a standard¹, ill. atipikus munkaszerződések vonzóvá tételével a munkavállalók és munkáltatók számára, egy kétlépcsős munkaerőpiac létrejöttének elkerülésére. Az állásbiztonság koncepcióját modernizálni kell, és kiegészíteni a nők és férfiak képességével arra, hogy megőrizzék a munkahelyüket és ott előmenetelt érjenek el. Maximálni kell a munkahely-teremtést és növelni a termelékenységet, a vállalkozóvá válás útját álló akadályok elhárításával, valamint a struktúraváltás jobb menedzselésével.

- *Több embert vonzani a munkaerőpiacra és rábírni őket az ott maradásra: a munka legyen minden számára reális választási lehetőség!*

Meg kell szüntetni a munkanélküliség, inaktivitás és az alacsony keresetek csapdáját, az adózás és segélyezés közötti egyensúly megteremtésével. Átfogó aktív öregedés stratégiát kell életbe léptetni, beleértve olyan eszközök és intézkedések meghozatalát, amelyek arra ösztönzik a munkavállalókat, hogy minél később menjenek nyugdíjba, a munkáltatókat pedig arra, hogy vegyenek fel és minél hosszabb ideig tartsák meg az idős munkavállalókat. Folytatni kell a nők, a fiatalok, az etnikai kisebbségek és a migráns munkaerő munkaerő-piaci részvételének és vállalkozóvá válásának ösztönzésére irányuló politikát. Meg kell erősíteni a munkanélküli és inaktív emberekre irányuló aktív munkaerő-piaci politikát, személyre szabott szolgáltatásokkal minden álláskereső számára. Intézkedéseket kell hozni azért, hogy mind pénzügyi, mind pedig nem anyagi értelemben megérje dolgozni, többek között az adózás területén, gyermekgondozási szolgáltatások biztosításával, valamint a munka és a családi élet összehangolását elősegítő feltételek megteremtésével.

- *Többet és hatékonyabban beruházni a humán tőkébe és az élethosszig tartó tanulásba*

Ambiciózus intézkedéseket kívánatos hozni az emberi tőke, a kutatás-fejlesztés, a vállalkozói attitűd és szellem kibontakoztatására, az oktatás valamennyi szintjén. Meg kell osztani a költségeket és a felelősséget az állam, a vállalatok és az egyének között. Ösztönözni kell a vállalaton belüli emberi erőforrás-fejlesztést. Csökkenteni kell az iskolai lemorzsolódást és bővíteni a képzési kínálatot, az élethosszig tartó tanulóhoz való hozzáférés biztosításával, különösen a leginkább rászorulóknak esetében, úgy mint az alacsony képzettségűek és az idős dolgozók. Figyelemmel kell lenni a munkaerőpiac jelenlegi és jövőbeni szükségleteire. Innovatív oktatási és szakképzési módszereket kell alkalmazni (pl. a távoktatás), továbbá fejleszteni kell az új információs és kommunikációs technológiákhoz kapcsolódó szellemi képességeket.

- *Jobb kormányzással kell biztosítani a reformok eredményes megvalósítását*

Reform partnerségeket kell létrehozni a szociális partnerek részvételének és támogatásának mobilizálására. Világos nemzeti politikákat, és ahol szükséges, célokat kell kidolgozni az európai közös célkitűzések eléréséért, ill. a közpénzek hatékony felhasználásáért. Támogatni kell, hogy a Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervek kulcsszerepek töltsenek be a reformlépések programozásában. Biztosítani kell, hogy ezek demonstrálják a koherenciát, az átláthatóságot és a költséghatékonyságot a pénzügyi források elosztásánál, beleértve a Foglalkoztatási Irányutatókat és Ajánlásokat végrehajtásához rendelkezésre bocsátott EU alapok felhasználását is.

Az Ajánlások végrehajtásáról a tagállamoknak be kellett számolniuk a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv 2004. október elsejéig leadott követő jelentésében, az új

¹ A standard munkaszerződések közé a határozatlan idejűek tartoznak, legyenek akár teljes- vagy részmunkaidőre szólóak.

tagállamoknak – köztük Magyarországnak - pedig az akkorra benyújtott Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervükben.

8 A Lisszaboni Stratégia felülvizsgálata

Eközben a Bizottság újabb feladattal bízta meg a munkacsoportot: immár a Lisszaboni Stratégia (LiS) teljes felülvizsgálatával. Ennek a munkának az eredményét novemberben hozták nyilvánosságra, a „*Szembenézni a kihívással*” című tanulmányban. (Facing the challenge...) Ez kemény kritikát fogalmazott meg a 2000. évi stratégia végrehajtását illetően, aminek okát az elszánt politikai cselekvés hiányában jelölte meg. Azt is kifogásolták, hogy túl sok, és egymásnak ellentmondó prioritást tartalmazott az anyag. Javaslatuk szerint két célra ajánlatos összpontosítani a további erőfeszítéseket: *a nagyobb növekedésre és a foglalkoztatás bővítésére*. Ez a javaslat beépült a LiS Bizottság általi félidős értékelésbe is, aminek az volt az üzenete, hogy *a LiS-t nem kell újraindítani, de új cselekvési irányokat kell kijelölni európai és nemzeti szinten*, amelyek hozzájárulnak a Lisszabonban megfogalmazott célok valóra váltásához. (EB 2005)

2005. február 2-án a Bizottság *új kezdetet javasolt a Lisszaboni Stratégiának*, amelynek keretében az Európai Unió erőfeszítései két fő feladatra összpontosulnak: az erősebb és tartósabb növekedés megvalósítására, valamint több és jobb minőségű munkahelyek létrehozására. Az Európai Tanács 2005. márciusi ülése *egybehangzóan támogatta* a Bizottságnak a Lisszaboni Stratégia újakezdésére vonatkozó javaslatát.

Közös cselekvések a növekedésért és foglalkoztatásért Az Európai Unió Lisszaboni Programja

A három új cselekvési irány:

1. Európa legyen vonzó hely a beruházóknak és munkavégzés céljából egyaránt
2. Tudás és innováció a növekedés szolgálatában
3. Több és jobb munkahelyet teremteni

Az Európai Tanács egyben felkérte a Bizottságot, hogy egységes csomagot dolgozzon ki a gazdaságpolitikai és foglalkoztatási iránymutatásokra.

9 Integrált iránymutatások a gazdasági növekedésre és munkahelyteremtésre, 2005-2008

2005. április 12-én jelentek meg az *Integrált iránymutatások* (CEC, 2005.), amelyek stabil és koherens keretet adnak az Uniónak és az egyes tagállamoknak is ahhoz, hogy érvényesítsék az ET által elfogadott prioritásokat. Ezek képezik az alapját a *nemzeti reformprogram* kidolgozásának, amit a tagállamoknak 2005. őszére kellett elkészíteniük. Ekkorra kellett előállniuk azokkal a speciális intézkedésekkel, amelyeket a nagyobb növekedés és foglalkoztatás érdekében tettek, vagy tesznek nemzeti szinten, s amelyben mindegyikük az általuk legfőbb kihívásnak tekintett problémára ad választ. Az Iránymutatások – és az erre épített nemzeti programok – 3 évig – 2005-2008 között - lesznek érvényben, hogy biztosítsák a végrehajtásukhoz szükséges stabilitást.

Felismerve, hogy a makro- és mikrogazdasági, továbbá a foglalkoztatási politikák egymással összefüggnek, az *Integrált iránymutatások két részből állnak. Az első rész az Átfogó Gazdaságpolitikai iránymutatásokat tartalmazza; ezen belül az „A” fejezet a makrogazdasági politikával foglalkozik, a „B” fejezet pedig azzal, hogy az Uniónak és a tagállamoknak mit kell tenniük azért, hogy Európa vonzóbb legyen mind a beruházóknak, mind pedig a munkavállalóknak.*

A Foglalkoztatási Iránymutatások a második részben találhatók. Ezek az Európai Foglalkoztatási Stratégiát értékelő Wim Kok jelentés ajánlásai köré csoportosulnak. Az Integrált Irányvonalak 24 részfeladatából 8 tartozik a Foglalkoztatási Irányvonalak közé (a 17-24. számú részfeladatok).

Foglalkoztatási iránymutatások, 2005-2008

17. iránymutatás: A teljes foglalkoztatás elérésére, a munka minőségének és termelékenységének javítására és a társadalmi és területi kohézió megerősítésére irányuló foglalkoztatáspolitikák végrehajtása
18. iránymutatás: A munka életciklus-alapú megközelítésének elősegítése
19. iránymutatás: Befogadó munkaerőpiac biztosítása, a munka vonzóvá és kifizetődővé tétele az álláskereső- köztük a hátrányos helyzetűek – és az inaktívak számára
20. iránymutatás: A munkaerő-piaci igények összehangolásának javítása
21. iránymutatás: A rugalmasságnak a foglalkoztatás biztonságával együtt járó elősegítése és a munkaerőpiac szegmentálódásának csökkentése, kellő figyelemmel a szociális partnerek szerepére
22. iránymutatás: A foglalkoztatásbarát munkaerőköltség-fejlesztés és bérszabályozó mechanizmusok biztosítása
23. iránymutatás: A humán erőforrás terén tett befektetések kiterjesztése és javítása
24. iránymutatás: Az oktatási és képzési rendszereknek az új munkahelyi körülményekre figyelemmel történő kiigazítása

Forrás: A Tanács (2005. július 12.) Határozata a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról (2005/600/EK)

A tagállamok foglalkoztatáspolitikáira 2005-2008. között vonatkozó iránymutatások részletezése:

17. A teljes foglalkoztatás elérését célzó foglalkoztatáspolitikai bevezetése, a minőség és termelékenység javítása a munkavégzés során, a szociális és területi kohézió erősítése.

A politikák járuljanak hozzá ahhoz, hogy a 15-64 éves népesség foglalkoztatási rátája az EU szintjén érje el a 70%-ot; ezen belül a nők legyen legalább 60%, az 55-64 éveseké pedig minimum 50%. Emellett csökkentsék a munkanélküliséget és az inaktivitást is. A tagállamoknak mérlegelniük kell nemzeti foglalkoztatási célkitűzések megállapítását.

18. Az életciklushoz igazodó munkavégzés ösztönzése.

Foglalkoztatási utakat kell kiépíteni a fiataloknak és csökkenteni az ifjúsági munkanélküliséget; fel kell lépni a nők és férfiak közti különbséggel szemben a foglalkoztatási arányok, munkanélküliségi ráták és a bérek tekintetében; jobb összhangot kell biztosítani a munka és a magánélet között, beleértve az elérhető és megfizethető gyermekgondozási lehetőségeket és más hozzátartozó gondozását is; modernizálni kell a nyugdíj- és egészségügyi rendszereket, hogy pénzügyileg fenntarthatók legyenek, a változásokhoz alkalmazkodjanak, továbbá a munkásélet meghosszabbítására ösztönözzenek.

19. Befogadó munkaerőpiac biztosítása az álláskeresőknél és a hátrányos helyzetű embereknek.

Aktív és preventív munkaerő-piaci eszközöket kell alkalmazni, beleértve a szükségletek korai felismerését, álláskereső tanácsadást és képzést - a személyre szabott cselekvési terv részeként; olyan szociális szolgáltatásokat kell nyújtani, amelyek támogatják a hátrányos helyzetű emberek munkaerő-piaci beilleszkedését, továbbá hozzájárulnak a szociális és területi kohézióhoz, valamint a szegénység visszaszorulásához. Folyamatosan felül kell vizsgálni az adó- és járulékrendszereket, beleértve azok működését és jogosultsági feltételeit, valamint a magas tényleges adómértékek csökkentését – mindezt abból a megközelítésből indokolt elvégezni, hogy megérje dolgozni, továbbá biztosítani lehessen a szociális biztonság megfelelő szintjét.

20. A munkaerő-szükséglet kielégítésének javítása.

Meg kell erősíteni és modernizálni szükséges a munkaerő-piaci intézményeket, beleértve a foglalkoztatási szolgálatot; nagyobb átláthatóságot kell biztosítani a foglalkoztatási és képzési lehetőségekről országos és EU szinten; lehetővé kell tenni a munkaerőmozgást Európán át; nagyobb figyelmet kívánatos fordítani a képzési szükségletekre, a munkaerőhiány megnyilvánulási formáira és a munkaerőpiac szűk keresztmetszeteire; - a gazdasági migrációt ezeket a jelenségeket mérlegelve kell kezelni.

21. A rugalmasság és foglalkoztatás biztonság kombinálásának elősegítése és a munkaerő-piaci szegmentáció csökkentése.

A foglalkoztatási szabályokat hozzá kell igazítani a megváltozott feltételekhez; a változásokhoz pozitívan kell hozzáállni, így a gazdasági struktúra átalakulásához is. Támogatni kell a foglalkozási státus módosulását, többek között a képzést, az önfoglalkoztatóvá válást, a vállalkozás alapítását és a földrajzi mobilitást. Ösztönözni és terjeszteni kell az innovatív és alkalmazkodó-képes munkaszervezeteket, a jobb munkaegészségügyi és munkavédelmi feltételeket, valamint a munkaszerződések és munkaidőrendszerek változatosságát, - azzal a szándékkal, hogy ezáltal javuljon a munka minősége és termelékenysége. Elő kell segíteni az új technológiák alkalmazását a munkahelyeken, továbbá a határozottan fel kell lépni a bejelentés nélküli munkavégzés regisztrált foglalkozással alakítása érdekében.

22. A bérek és más munkaerőköltségek foglalkoztatásbarát alakulásának biztosítása.

Segíteni kell a megfelelő keretek létrehozását a bérmegállapodási rendszerekhez, tiszteletben tartva a szociális partnerek jogait. Figyelemmel kell kísérni a termelékenység és a munkaerő-piaci trendek különbségeit ágazati és regionális szinten; követni kell, s ha szükséges, felül kell vizsgálni a nem bérjellegű munkaerőköltségek szintjét és struktúráját, továbbá azok hatását a foglalkoztatásra, különösen az alacsony keresetűekére és azokéra, akik első ízben lépnek a munkaerőpiacra.

23. *A humán tőke beruházások bővítése és fejlesztése.*

Hatékony élethosszig tartó tanulás stratégiát kell kidolgozni és működtetni, az európai kötelezettség-vállalásnak megfelelően, beleértve megfelelő ösztönzőket és költségmegosztási mechanizmusokat a vállalatok, közigazgatási szervek és az egyének számára, különös tekintettel a lemorzsolódó tanuló számának jelentős csökkentésére. Növelni kell a beruházásokat a szakképzésben, a középiskolákban és a felsőoktatásban, valamint a tanonc képzésben és a vállalkozói ismeretek oktatását végző intézményekben. Ösztönözni kell a részvételt a folyamatos tanulásban és munkahelyi tréningeken az egész életcikluson át, különösen az alacsony képzettségűek és idősebb munkavállalók esetében.

24. *Az oktatási és képzési rendszer hozzáigazítása az új munkahelyi követelményekhez.*

A foglalkozások új szükségleteit és a kulcskompetenciákat jobban be kell tudni azonosítani, és képesnek kell lenni gyorsabban reagálni a jövő új szakmai követelményeire. Bővíteni kell az oktatási és képzési lehetőségek kínálatát; fejleszteni szükséges azokat a feltételeket, amelyek támogatják a szakképzettségek átláthatóságát, tényleges felismerését és a nem-formális, valamint az informális tanulás elismerését. Biztosítani kell az oktatási és szakképzési rendszerek vonzerejét, nyitottságát és magas minőségi szintjét.

A felsorolt Foglalkoztatási Irányvonalak az első WIM Kok jelentésből ismert *három alapkövetelmény* alá rendeződnek, az alábbiak szerint:

1. Több embert vonzani a munkaerőpiacra és minél hosszabb ideig munkában tartani őket; modernizálni a szociális védelmi rendszereket: 17-20. sz. irányvonalak;
2. Javítani kell a munkavállalók és munkáltatók alkalmazkodását, valamint a munkaerőpiac rugalmasságát: 2-22. sz. irányvonalak;
3. Növelni kell a humán tőke beruházásokat, jobb oktatással és szakképzéssel: 23-24. sz. irányvonalak.

Az EFS keretében meghatározott célkitűzések és hivatkozási értékek

2003-ban, az Európai Foglalkoztatási Stratégiával összefüggésben az alábbi célokról és hivatkozási értékekről született megállapodás, amelyek továbbra is érvényesek, és betartandók:

- ⇒ Minden munkanélkülinek lehetőséget kell kapnia az újrakezdésre képzés, átképzés, munkatapasztalat-szerzés, munkahely vagy más foglalkoztatási intézkedés formájában - fiatalok esetében 6 havi munkanélküliség, felnőttek esetében pedig 12 havi munkanélküliség elérése előtt, adott esetben az álláskeresésben nyújtott folyamatos segítséggel kombinálva.
- ⇒ 2010-re a tartós munkanélküliek 25%-ának részt kell vennie valamely – képzés, átképzés, munkatapasztalat-szerzés, vagy más foglalkoztatási intézkedés formájában megvalósított – aktív intézkedésben azzal a céllal, hogy elérjék a három legfejlettebb tagállam átlagát.

- ⇒ Az álláskeresők az egész EU területén szerezhessenek információt a tagállamok foglalkoztatási szolgálataitól révén meghirdetett valamennyi megüresedett állásról.
- ⇒ A munkaerőpiacról kilépők tényleges átlagos életkorának 2010-re uniós szinten 5 évvel kell nőnie (2001-ben ez az életkor 59,9 év volt).
- ⇒ 2010-re a 3 éves kor és a kötelező beiskolázási életkor közötti gyermekek legalább 90%-a részére, és a 3 éves kor alatti gyermekek legalább 33%-a részére gyermekgondozási szolgáltatást kell biztosítani.
- ⇒ Az iskolából kimaradók aránya az EU-ban átlagosan legfeljebb 10% lehet.
- ⇒ 2010-re az Európai Unióban a 22 éves korosztály legalább 85%-a vegyen részt középfokú oktatásban (a középiskola felsőbb évfolyamain folyó oktatásban szerzett végzettséggel).
- ⇒ A felnőtt, munkaképes korú népesség (25-64 éves korcsoport) átlagos részvételének az egész életen át tartó tanulásban legalább 12,5%-ot el kell érnie.

Mi az ára annak, ha mégsem sikerülne végrehajtani a lisszaboni reformokat? (EC, 2005)

Nos, az eddigi intézkedések éves átlagban összességében fél százalék pótlólagos GDP-növekedést eredményeztek. A tudás-társadalom tervezett beruházásainak ezirányú hatását éves átlagban háromnegyed százalékra becsülik. *Azaz: tíz év alatt 7-8%-os GDP-növekedésről kellene lemondani, ha a LiS megvalósítása elmaradna.*

Felhasznált irodalom

Balcerowicz, Leszek, 2004.: Real convergence from the accession countries perspective, Presentation for the fifth Brussels Economic Forum, 23. April

Commission of the European Communities, 1993: White Paper on Growth, Competitiveness and Employment, COM(93)700, Brussels

Commission of the European Communities, 1994: White Paper on Social Policy, COM(94)333, Brussels

Commission of the European Communities, 1997.: Joint Employment Report, Brussels, 1,10. (97)SEC1796 final

Commission of the European Communities, 2002.: Taking stock of five years of the European Employment Strategy, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee for the Regions, Brussels, COM (2002)416 final

Commission of the European Communities, 2003.: The future of the European Employment Strategy (EES), „A strategy for full employment and better jobs for all”; Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels

Communication from the Commission, 2004.: Strengthening the implementation of the European Employment Strategy; Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States; Council Recommendation on the implementation of Member States' employment policies, Brussels, 7. April

Commission of the European Communities, 2005.: Integrated Guidelines for growth and Jobs, 2005-2008, Brussels, 12. April, COM(2005)141 final

European Commission, 2005.: The economic costs of non-Lisbon, A survey of the literature on the economic impact of Lisbon-type reforms, March

Európai Bizottság, 2004.: A lisszaboni célkitűzések megvalósítása; Reformok a kibővített Unió számára, Bizottsági jelentés az Európai Tanács tavaszi ülészakára, Brüsszel, március 26.

Euromemorandum Group, 2003.: Full Employment, Welfare and a Strong Public Sector - Democratic Challenges in a Wider Union, Memorandum, Bremen

Európai Bizottság, 2005.: Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért, A lisszaboni stratégia új kezdete, Közlemény az Európai Tanács tavaszi ülészakának, február 2, Brüsszel

European Commission, 2003.: Employment in Europe 2003, Brussels

Farkas Orsolya, 1998.: Az Európai Unió szociális joga és szociálpolitikája, Grimm Könyvkiadó - JATEPress, Szeged

Facing the challenge, the Lisbon strategy for growth and employment; Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004.

Jobs, Jobs, Jobs – creating more employment in Europe; Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, November 2003. Brussels

Larsson, Allan, 1998.: The European Employment Strategy and EMU, The 1998. Meidner Lecture, Arbetslivsinstitutet Stockholm, 03. 18

Nagy Katalin, 2003.: Az Európai Foglalkoztatási Stratégia, Európai Tükör, 1. sz. pp. 2-24