

**AZ EURÓPAI UNIÓ  
SZOCIÁLIS DIMENZIÓJA**

# **AZ EURÓPAI FOGLALKOZTATÁSI STRATÉGIA**

**NAGY KATALIN**

A 90-es évek közepétől a foglalkoztatási helyzet javítása az Európai Unió legmagasabb szintű döntéshozó fórumainak egyik állandó napirendi pontjává vált. A növekvő és tartós munkanélküliség problémájának orvoslására az Európai Unió két, egymással szorosan összefüggő, politikai választ dolgozott ki. Az első a Maastrichti Szerződés volt, amely a Gazdasági és Pénzügyi Unió megvalósításával a gazdasági megrázkódtatások hatékonyabb közösségi kezelésének lehetőségét helyezte kilátásba. A második az Amszterdami Szerződés volt, amely az önálló Foglalkoztatási Fejezet beiktatásával a munkaerőpiac strukturális átalakításának hiányosságaira ígért megoldást. Az új Foglalkoztatási Fejezetben a Szerződés az Európai Szociális Alap közösségi intézményét is átalakította és az új foglalkoztatási prioritások szolgálatába állította.

Tanulmányunk az Amszterdami Szerződés foglalkoztatáspolitikai intézkedéseit mutatja be, érintve a megvalósítás eddigi tapasztalatait.<sup>1</sup> Vizsgálódásunk középpontjában az újonnan kialakított Európai Foglalkoztatási Stratégia (EFS) áll, amely az elmúlt öt évben a közösségi szociálpolitika egyik legdinamikusabb területévé vált. Nem csupán eddigi fejlődése, de távlati kilátásai is izgalmasak, különös tekintettel arra, hogy 2000-ben az Unió 2010-es céldátummal kitűzte a teljes foglalkoztatás elérését. A 2010-ig elérendő, illetőleg minél teljesebben megközelítendő 70 százalékos foglalkoztatási szint az addigra minden bizonnyal EU-tagállammá váló Magyarország számára is nagy kihívást jelent. Nem csupán ez a mennyiségi célkitűzés, hanem az EFS komplex megközelítése, integratív szemlélete és partnerségen alapuló, sokszereplős kidolgozása és végrehajtása is. E célkitűzések jegyében új elemekkel kell gazdagodnia a hazai foglalkoztatáspolitikának is. Tanulmányunk ehhez a felkészülési folyamathoz kíván hozzájárulni.

## 1. Az Európai Foglalkoztatási Stratégia kialakulása

A foglalkoztatás kérdésköre a 90-es évek elején került az Európai Unió politikai, döntéshozói fórumainak állandó témái közé. Az elhúzódó gazdasági és pénzügyi válság következtében a gazdasági növekedés üteme erősen csökkent, a korábbi 4 % helyett 2 % körüli szinten állandósult<sup>2</sup>. 1990-től a foglalkoztatás folyamatosan csökkent, a munkanélküliség gyors ütemben növekedett. Az uniós munkanélküliségi ráta az 1992. évi 9,5 %-ról, átlépvén a 10 százalékos „lélektani határt”, 1993-ra 12 %-ra emelkedett. Három év alatt az Európai Unióban 5 millió állás szűnt meg, a 60 %-os foglalkoztatási szinthez hasonló utoljára húsz évvel korábban mértek. A tagállamokban élő 18 millió munkanélküli fele tartósan volt állás nélkül

Nemzetközi összehasonlításban a kedvezőtlen európai folyamatok még negatívabb képet mutattak, hiszen a fő versenytársak, Japán és USA 70, illetve 74 %-os, foglalkoztatási szintjéhez 3, illetve 5-6 %-os munkanélküliségi ráta társult. USA-hoz és Japánhoz képest az Unió versenyképessége nem csupán a foglalkoztatás terén csökkent, hanem romlott a

<sup>1</sup> Ennek megfelelően az Amszterdami Szerződés előtti időszak elemzésével nem foglalkozunk. A közösségi foglalkoztatáspolitikai kezdeteiről, illetve történetéről többek között ld.: Nagy, Katalin: Foglalkoztatáspolitikai. (in) Az Európai Unió szociális dimenziója, Kézikönyv, 1999. Budapest, és Nagy, Katalin: Az Európai Unió foglalkoztatáspolitikája: az Európai Foglalkoztatási Stratégia, SzCsM, 2000 Budapest. Az Európai Szociális Alap, illetve a Strukturális Alapok működésének korábbi szabályairól és tapasztalatairól például ld.: Gyulavári, Tamás – Toma, Krisztina: Az Európai Szociális Alap története (in) Az Európai Szociális Alap, 1999. SzCsM, Budapest, és Csoba, Judit: A Strukturális Alapok szerepe a gazdasági és szociális kohézióban (in) Az Európai Unió szociális dimenziója, Kézikönyv, 1999. Budapest,

<sup>2</sup> Employment in Europe 1993, European Commission, Brussels, 1994

termékfejlesztés, az innováció és az exportpiaci részesedés területén is<sup>3</sup>. A megcélzott egységes piac első eredményei ugyan egyértelműek voltak, de - miként az Európai Bizottság önkritikusan megállapította - „a világ még ennél is gyorsabban változott”<sup>4</sup>.

A tömeges állásvesztés egyik fő strukturális oka a 90-es évek elejének gazdasági-pénzügyi válsága volt, amely 1992-93-ban mintegy 5 millió munkahely megszűnéséhez vezetett. Ismételten bebizonyosodott<sup>5</sup>, hogy az Unió nem rendelkezett megfelelő eszközökkel a válság hatásainak közömbösítéséhez. A magas munkanélküliség másik fő kiváltó tényezője a demográfiai és a munkaerő-piaci folyamatokban keresendő. Az elmúlt évtizedekben a foglalkoztatáshoz képest gyorsabban növekedett munkaképes korú népesség; az adott időszak alatt létrehozott 8 millió új álláshoz képest a munkaképes korú népesség 28 millióval bővült.<sup>6</sup> A makrogazdasági válság kivédésére alkalmas közösségi eszközök hiánya, az európai gazdaság alacsony munkahely-teremtő képessége, valamint az időszakra jellemző demográfiai folyamatok nem adtak kielégítő magyarázatot a munkaerőpiac strukturális problémáira. Mindenekelőtt arra, hogy miért válik minden második munkanélküli tartósan állás nélkülivé. A tagállamok tapasztalatai azt mutatták, hogy a tömeges tartós munkanélküliség kialakulásához a gazdasági okok mellett a munkaerő-piaci politikák passzív, kiváró jellege, és a jövedelemtámogatási formák, mint szociális védelmi rendszerek is nagymértékben hozzájárultak.

Az Európai Unió két, egymással szorosan összefüggő politikai választ dolgozott ki a foglalkoztatási problémákra. Az első 1991-ben a Maastrichti Szerződés volt, amely a Gazdasági és Pénzügyi Unió (EMU<sup>7</sup>) megvalósítását s ezzel a gazdasági megrázkódtatások hatékonyabb közösségi kezelését feltételezte.

A második választ 1997-ben az Amszterdami Szerződés adta, amely az önálló Foglalkoztatási Fejezet beiktatásával a munkaerőpiac strukturális átalakításának hiányosságaira ígért megoldást.

## **2. Az Amszterdami Szerződés: Foglalkoztatási Fejezet**

A közösségi szintű foglalkoztatáspolitikai megteremtésében az 1997. évi Amszterdami Szerződés hozott áttörést. Az 1996 tavaszától több mint egy évig tartó Kormányközi Konferencia napirendjére vonatkozó Bizottsági javaslat egyik prioritása a „polgárközelibb Európa” kialakítása volt. Ennek jegyében a javaslat célul tűzte, hogy a Római Szerződés a foglalkoztatás kérdésének szentelt önálló fejezettel egészüljön ki. A Közösség ezzel a kezdeményezésével is válaszolni kívánt a vele szemben egyre inkább megfogalmazódó vádakra, miszerint az európai polgárokat leginkább érintő és érdeklő munkanélküliség elleni küzdelmet feláldozza az Európai Monetáris Unió (EMU) és a feltételét jelentő konvergencia kritériumok teljesítésének oltárán.

---

<sup>3</sup> Growth, Competitiveness, Employment - The Challenges and Ways forward into the 21<sup>st</sup> Century - White Paper, European Commission, Brussels, 1994. 9. o.

<sup>4</sup> Ld. uo.

<sup>5</sup> A korábbi makrogazdasági válságok, azaz a 70-es évek és a 80-as évek olajválságai összesen 4 millióra tehető állást szüntettek meg a Közösségben. .

<sup>6</sup> Growth, Competitiveness, Employment - The Challenges and Ways forward into the 21<sup>st</sup> Century - White Paper, European Commission, Brussels, 1994. 7. o.

Hosszadalmas viták eredményeként a Római Szerződés egy új VI a. címmel bővült, amelyet kizárólag a foglalkoztatás kérdésének szenteltek.<sup>8</sup> A fejezet nem tartalmaz kötelező foglalkoztatási célokat, hanem az EMU előkészületeként a tagállami gazdaságpolitikák koordinálására bevált koordinációs mechanizmus alkalmazására épül, annak kikényszerítő mechanizmusa nélkül. A Foglalkoztatási Fejezet alapvetően e koordinációs mechanizmus eljárási rendjét rögzíti.

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 biztosítására. A tagállamok saját foglalkoztatáspolitikájuk alakításán keresztül kötelesek hozzájárulni az összehangolt foglalkoztatáspolitikai stratégia eléréséhez. Ennek azonban összhangban kell lennie a tagállamok és a Közösség általános gazdaságpolitikai irányvonalával, amelyekről a 103. cikkely rendelkezik. A Közösség a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével és tevékenységük támogatásával, szükség esetén kiegészítésével járul hozzá 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, és végrehajtásánál is („mainstreaming”). Egy másik sajátos új vonás, hogy a 128. cikkely értelmében a Tanács minősített többséggel konkrét ajánlásokat tehet az egyes tagállamok felé a foglalkoztatáspolitikájuk módosítására.

A közös foglalkoztatási stratégia eljárási rendje szerint az Európai Tanács minden évben elemzi a Közösség foglalkoztatási helyzetét, és erről következtetéseket (conclusions) fogad el a Tanács és a Bizottság éves közös jelentése (Joint Report) alapján. Az Európai Tanács saját következtetései és a Bizottság előterjesztése alapján minden évben minősített többséggel foglalkoztatási irányvonalakat<sup>9</sup> (guidelines) fogad el, amelyeket a Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervek kidolgozásával a tagállamoknak figyelembe kell venniük saját foglalkoztatáspolitikájuk végrehajtásakor. Az éves irányvonalak 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 Munkaerőpiaci Bizottság véleményét.

A tagállamok éves jelentésben számolnak be az irányvonalak saját foglalkoztatáspolitikájukba történő integrálásáról.<sup>10</sup> A jelentések alapján a Tanács értékeli a tagállamok foglalkoztatás politikáját, különös tekintettel az éves irányvonalak követésére. E folyamat révén kialakul a következő évi irányvonalak tervezete, és újra indul a közösségi nyelvzetben nyitott koordinációnak (open co-ordination) nevezett eljárás.

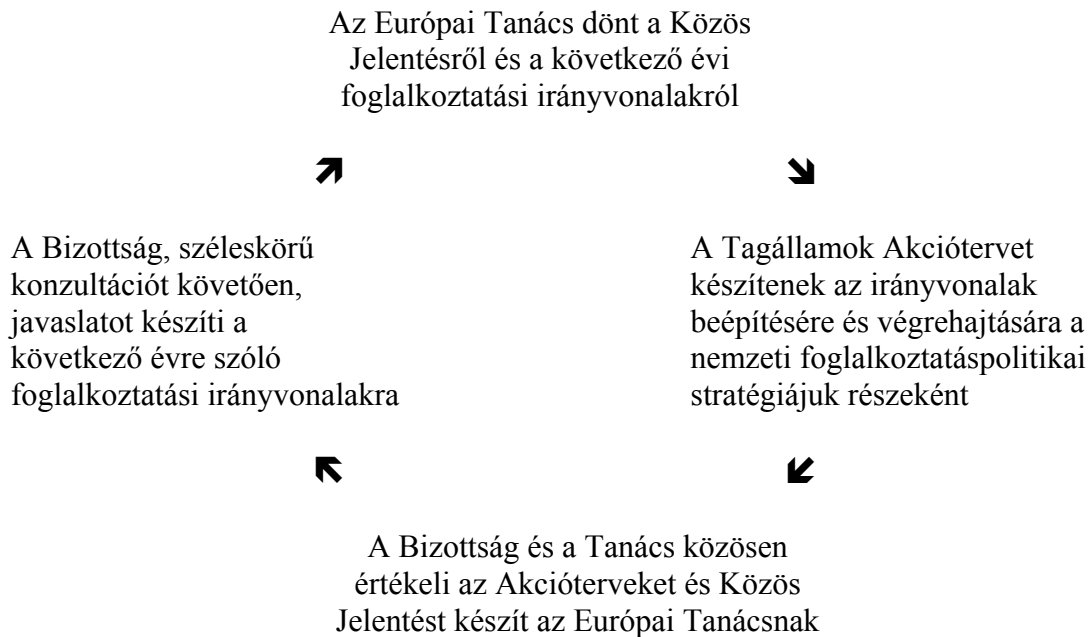
---

<sup>8</sup> A Foglalkoztatási Fejezet szövegezésének körülményeiről ld.: Nagy, Katalin: Az Európai Unió foglalkoztatáspolitikája: az Európai Foglalkoztatási Stratégia, (in) Foglalkoztatáspolitikai az Európai Unióban, SzCsM, 2000 Budapest.

<sup>9</sup> A magyar munkaügyi kormányzat gyakorlatában meghonosodott éves foglalkoztatáspolitikai irányelvekhez sok szempontból hasonló közösségi foglalkoztatási irányvonalak megkülönböztető elnevezése azért szükséges, mert az irányelv elnevezés már „foglalt” a másodlagos közösségi jog egyik kötelező eszköze, a „directive” hivatalos magyar megfelelőjeként.

<sup>10</sup> Az EFS végrehajtásának második évétől kezdődően két munkafézis összevonásra került, s az előző évi Akcióterv végrehajtásáról szóló beszámoló a következő évi Akciótervet is tartalmazó dokumentumban szerepel.

### A foglalkoztatáspolitikai nyitott koordináció egyszerűsített folyamata



A Római Szerződés módosításával, az Amszterdami Szerződéstől a magas szintű foglalkoztatás az Európai Unió fő célkitűzései közé került. A Szerződés 3. cikkelyének új pontja alapján a Közösség feladatává vált, hogy „támogassa a tagállamok foglalkoztatáspolitikái közötti koordinációt annak érdekében, hogy az így összehangolt foglalkoztatási stratégiával növeljék hatékonyságukat”. Ezzel a rendelkezéssel a nemzeti foglalkoztatáspolitikák koordinációja a Közösség politikái közé került, s a foglalkoztatáspolitikai lényegében közösségi politika szintjére emelkedett.

A Foglalkoztatási Fejezet a közösségi gyakorlatban a 90-es évek elejétől használatos évi nyomon követési eljárást (monitoring), a visszacsatolási mechanizmus beépítésével koordinációs eljárássá fejlesztette. Ezt erősítette meg az elsődleges jog eszközeivel, anélkül, hogy definiálta volna az eljárás tartalmi összetevőit. Ennek megfelelően az európai munkaerőpiaci válság közösségi szintű, közösségi eszközökkel történő kezelését a fejezet oly módon körvonalazza, hogy nem sérül a tagállamok kompetenciája.

### 3. A luxemburgi folyamat – a foglalkoztatáspolitikai irányvonalak

Az Amszterdami Szerződés elfogadásakor a tagállamok abban is megállapodtak, hogy az Európai Tanács 1997 novemberében Luxemburgban rendkívüli ülést szentel a közösségi foglalkoztatáspolitikának, és elfogadja az első, 1998-ra vonatkozó éves foglalkoztatási irányvonalakat. Az Európai Tanácsnak ez az 1997. november 20-21-én tartott rendkívüli ülése volt a Luxemburgi Foglalkoztatási Csúcs.

A csúcsertekezleten elfogadott Elnökségi összefoglaló<sup>11</sup> első része felvázolja az új közös foglalkoztatáspolitikai stratégia legfontosabb elemeit, illetve meghatározza a Közösség és a tagállamok szerepét. Kimondja, hogy az Amszterdami Szerződés értelmében a gazdaságpolitika és a foglalkoztatáspolitikai számára közös, évente felújított célokat tűznek ki. Ennek az átfogó stratégiának két szempontja van. Az első az EMU feltételeit megteremtő koordinált makro-gazdaságpolitika folytatása, amely a várakozások szerint a folyamatos növekedés és stabilitás alapját adja, és ezáltal a foglalkoztatás növekedéséhez is vezet. A kettős cél érdekében fontos a megközelítés második, foglalkoztatási szempontja. Eszerint a foglalkoztatáspolitikát a korábbiaknál sokkal célirányosabban kell támogatni, mind a politika szintjén, mind pedig a konkrét döntésekben.

E cél elérését elsősorban a foglalkoztatáspolitikák koordinációja szolgálja. A koordináció az Amszterdami Szerződés Foglalkoztatási Fejezetének rendelkezéseiben rögzített eljárás szerint zajlik, amelynek alapját az éves foglalkoztatási irányvonalak jelentik. Ezeknek összhangban kell lenniük az átfogó gazdaságpolitikai irányvonalakkal („broad economic policy guidelines”). Miután a Tanács elfogadja az adott évre vonatkozó foglalkoztatási irányvonalakat, ezeket az éves Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv kidolgozásával integrálni kell a több évre szóló nemzeti foglalkoztatáspolitikai stratégiába. A tagállami sajátosságok az irányvonalak által kezelt problémák tekintetében különböző megoldásokat és hangsúlyokat eredményezhetnek. Lényeges azonban az, hogy egyedi, konkrét célokat jelöljenek ki maguk számára a kívánt eredmények elérésére. A tagállamok megküldik a Tanácsnak és a Bizottságnak az éves Nemzeti Akciótervüket. A Tanács ez alapján értékeli, hogy a tagállamok hogyan ültették át a közös foglalkoztatási irányvonalakat a gyakorlatba.

A koordinációs mechanizmust olyannyira fontosnak ítélték a tagállamok, hogy úgy határoztak, nem várnak a ratifikálás lezárulására, hanem haladéktalanul megkezdik az Amszterdami Szerződés Foglalkoztatási Fejezetében foglaltak végrehajtását.

A koordinációs mechanizmus alapját jelentő foglalkoztatási irányvonalak az alábbi négy, egymással szorosan összefüggő célrendszer pilléreire épülnek:

- I. A foglalkoztathatóság növelése***
- II. A vállalkozókészség erősítése***
- III. Az alkalmazkodóképesség fejlesztése***
- IV. A nők és a férfiak egyenlő esélyeinek előmozdítása***

---

<sup>11</sup> Az Elnökségi Összefoglaló magyar szövegét ld. Gyulavári Tamás – Kardos Gábor (szerk): Szociális jogok az Európai Unióban II. Európai Tükör Műhelytanulmányok 46. szám, Budapest 1998

## ***I. pillér:***

### ***Foglalkoztathatóság<sup>12</sup>***

Az új foglalkoztatáspolitikai intézkedései az aktív, megelőző jellegű és diszkriminációmentes megközelítéssel a mindenki számára nyitott munkaerőpiac kialakítását célozzák. Az irányvonalak főként két társadalmi csoportra koncentrálnak: a fiatal és a tartós munkanélküliekre. Mindkét csoport munkaerőpiaci helyzetét aktív eszközök felhasználásával, mindenekelőtt oktatással és képzéssel kívánják javítani. Ezen túlmenően az aktív foglalkoztatáspolitikai intézkedések arányát belátható időn belül, maximum öt év távlatában növelni kell.

Itt található a legtöbb célkitűzés, s egyedül ehhez a pillérhez sikerült konkrét célszámokat rendelni: a tagállamok kötelesek

- minden munkanélküli fiatalnak újratekzési lehetőséget felajánlani, mielőtt munkanélkülisége elérné a 6 hónapot. Az újratekzési lehetőség lehet képzés, átképzés, állás felajánlása vagy a foglalkoztatás bármilyen alternatív formája (pl. közmunka),

- minden munkanélküli felnőttnek újratekzési lehetőséget felajánlani, mielőtt munkanélkülisége elérné a 12 hónapot. Az újratekzési lehetőség lehet a fiataloknál jelzett eszköz, vagy általánosságban egyéni szakképzési támogatás is,

- előmozdítani, hogy jelentősen emelkedjen a foglalkoztathatóság növelését szolgáló aktív programokban részesülők száma. Fokozatosan kell elérniük a legsikeresebb három tagállam átlagát, de minimum azt, hogy a munkanélküliek 20 %-a bekerüljön aktív programba.

## ***II. pillér:***

### ***Vállalkozókészség***

Az új vállalkozástámogatási politika középpontjában a munkahelyteremtés áll, különös tekintettel a szolgáltatási szektorban rejlő új lehetőségekre. Kiemelt cél a vállalkozások beindításának és működtetésének könnyítése, a működési költségek, az adminisztrációs terhek csökkentése. A közösségi szinten magas, 42 %-os, adóteher mérséklése érdekében a tagállamoknak konkrét, mérhető célokat kell kitűzniük az adóterhek csökkentésére, beleértve a nem bér jellegű munkaerőköltségeket is. A vállalkozásfejlesztést segítő ajánlások további területe a helyi igények szerint kialakuló szociális gazdaság, különös tekintettel a munkahelyteremtő képesség kihasználását elősegítő speciális tagállami intézkedésekre.

---

<sup>12</sup> A foglalkoztathatóság (employability) koncepciója a 90-es évek közepén került előtérbe a fejlett ipari országok foglalkoztatáspolitikai dokumentumaiban. A foglalkoztathatóság az emberek azon tulajdonsága, amely által munkavállalásra képesek. Ez a fogalom nem csupán egyéni képességek megfelelő mivoltát takarja, hanem az egyének aktív álláskeresőre nyújtott ösztönzést és lehetőségeket is. A foglalkoztathatóság koncepciója közvetlenül kapcsolódik a gazdasági növekedés új, meglepő vonásához, hogy nem, vagy nem a „megszokott” mértékben hozott létre új munkahelyeket. A 90-es évek másik fogalmával a foglalkoztatás bővülése nélküli növekedéssel (jobless growth), valamint a piaci rugalmasság követelményeivel összefüggésben kapott hangsúlyt a foglalkoztathatóság. Eszerint a fő cél már nem a foglalkoztatás feltétlen biztosítása, hanem a változó munkaerőpiaci igényekhez igazodó készségek, képességek fejlesztése, az álláskereső ösztönzésével a munkavállalók – lehetőség szerint - folyamatos, ám változó tartalmú foglalkoztathatósága.



### **III. pillér:**

#### ***Alkalmazkodóképesség***

A foglalkoztatáspolitikai célkitűzései a rugalmas munkaerőpiaci alkalmazkodás vállalaton belüli tényezőire építve, a munkaszervezet és a munkavégzési formák modernizálását, valamint a vállalaton belüli képzés fejlesztését szolgáló megállapodásokat sürgetnek a szociális partnerektől. A jogszabályok módosításával lehetővé kell tenni, hogy az atipikus munkavégzésre is jogi garanciákkal lehessen munkaszerződést kötni. A vállalkozások szintjén az alkalmazkodóképesség érdekében növelni kell az emberi erőforrások fejlesztését, a képzési célú beruházásokat, és le kell építeni az adóügyi akadályokat.

### **IV. pillér:**

#### ***A nők és a férfiak esélyegyenlősége***

A nők és a férfiak esélyegyenlőségét támogató új politika a munkahelyi és a családi élet összeegyeztetését szeretné előmozdítani. Külön figyelmet fordít a munkaerőpiaci szegregáció leküzdésére, továbbá arra, hogy a munkaerő-piaci esélyegyenlőség beépüljön a különböző szakpolitikákba.

A foglalkoztatási irányvonalak négypilléres szerkezetén túlmutató közösségi szándékokat jeleznek a horizontális célkitűzések. Ilyen horizontális célkitűzés

- a nők és a férfiak egyenlő esélyeinek biztosítása (99-től önálló irányvonallá vált)
- az információs társadalom fejlesztése,
- a bejelentetlen (undeclared) munka csökkentése,
- a helyi fejlesztések támogatása,
- a számszerű, mérhető célkitűzések növelése (99-től a bevezető szövegbe került).

Az 1997-ben Luxemburgban elfogadott irányvonalak négypilléres szerkezete máig is maradandónak bizonyult, az irányvonalak struktúrája azóta sem változott. Az irányvonalak száma, célkitűzései, hangsúlyai azonban az évek során kisebb-nagyobb mértékben módosultak.

- Az irányvonalak száma 1998-ban három újjal bővült, és a célok megfogalmazásában kisebb-nagyobb hangsúlyváltozások történtek. Az új célkitűzések az egész életen át tartó tanulást és az információs technológiák hasznosítását, a szolgáltató szektor és az információs társadalom munkahelyteremtő szerepét, továbbá az esélyegyenlőség elvének érvényesítését kívánták erősíteni.
- 1999-ben a finomítások elsősorban a foglalkoztatáspolitikai intézkedések aktív és megelőző jellegének fokozását, a munkaerőpiaci szervezetek megerősítését, az információs technológiák (Internet hozzáférés) hasznosításának növelését, a helyi szereplők fokozott együttműködését célozták.
- 2000-ben kezdeményeztek jelentősebb változtatásokat az irányvonalakban. A horizontális célkitűzések hangsúlyosabbá váltak, s közöttük rögzítésre került: a 2010-ig megvalósítandó teljes foglalkoztatás célja, élethossziglani tanulás az átfogó partneri viszony kiépítése a szociális partnerekkel, illetőleg a négy pilléres szerkezet kiegyensúlyozott érvényesítésének követelménye. Az irányvonalak fontosabb változásai az alábbiak voltak:

- az alkalmazkodókészség megerősítése (a munkavégzés minőségének javítása, a munkahelyi egészség és biztonság védelme, 2003-ig a munkavállalók számítástechnikai („írási és olvasási”) felkészítése);
  - világosabb célkitűzések az esélyegyenlőség terén (a 60%-os női foglalkoztatási szint, a gyermekgondozási intézmények fejlesztése)
  - az újabb munkaerőpiaci fejlemények érvényesítése a foglalkoztathatóság pillérében (új feladat a munkaerőhiány, a szakemberhiány, a munkaerőpiaci szűk keresztmetszet orvoslása; a szegénységi csapda, a marginalizálódás elleni fellépés szükségessége).
- 2001. végén a Bizottsági javaslat csupán minimális változtatásokat tartalmaz. A 2001. évi Stockholmi Csúcsértekezlet határozatainak megfelelően az irányvonalakban érvényesül a munkavégzés minősége, a munkaerő mobilitásának elősegítése, a nemek közötti bérezési különbségek orvoslása, valamint a Lisszaboni Csúcson elhatározott foglalkoztatási és munkanélküliségi célkitűzések szorgalmazása.

A Luxemburgban elfogadott irányvonalak 1997-től változatlan, napjainkra már kikristályosodott négypilléres szerkezete szerinti fő célkitűzéseket a 1. sz. táblázat foglalja össze.

**A 2001. évi foglalkoztatási irányvonalak fő célkitűzései**

<p><b>I. FOGLALKOZTATHATÓSÁG</b></p> <p>1. Az ifjúsági munkanélküliség kezelése és a tartós munkanélküliség megelőzése.</p> <p>2. Foglalkoztatás-orientáltabb megközelítés: az aktív munkaerőpiaci eszközök kiterjesztése, az adó-, a járulék- és az oktatási rendszerek feladatai.</p> <p>3. Aktív öregedés politikájának kialakítása: az adó-rendszer felülvizsgálata, az álláskeresés és az aktív idősor elősegítése.</p> <p>4. Az oktatási és a képzési rendszerek fejlesztése, modernizálása, az egész életen át tartó tanulás lehetőségeinek megteremtése: az analfabétizmus, a fiatalok lemorzsolódása elleni harc, a középszintű végzettségűek felére csökkentése.</p> <p>5. A számítástechnikai képzés biztosítása mindenkinek: 2001 végéig minden iskolának Internet és multimédia hozzáférés biztosítása, a tanárok felkészítése 2002-ig.</p> <p>6. Aktív politikák kialakítása a munkaerőpiaci szűk keresztmetszetek kezelése érdekében: inkongruencia csökkentése, munkaerőhiány megelőzése, szakmai és területi mobilitás növelése, stb.</p> <p>7. A diszkrimináció és a társadalmi kirekesztődés elleni harc.</p>	<p><b>II. VÁLLALKOZÓKÉPESSÉG ÉS MUNKAHELYTEREMTÉS</b></p> <p>8. A fenntartási költségek és az adminisztratív terhek jelentős csökkentése.</p> <p>9. Az önfoglalkoztatás és a vállalkozás indításának elősegítése: adó-, tb-terhek felülvizsgálata, képzés biztosítása, a bejelentetlen munka elleni fellépés.</p> <p>10. A szolgáltató szektorban, a tudásalapú gazdaságban és a környezetvédelmi szektorban rejlő foglalkoztatási lehetőségek kihasználása.</p> <p>11. A regionális és helyi foglalkoztatás teremtési akciók támogatása: a partnerség és a szociális gazdaság erősítése.</p> <p>12. Adóreform a foglalkoztatás és a képzés támogatására.</p>
<p><b>III. ALKALMAZKODÓKÉPESSÉG</b></p> <p>13. A szociális partnerek megállapodásai a munkaszervezet modernizálására: a munkavégzés rugalmasságának, biztonságának és minőségének növelése.</p> <p>14. Rugalmasabb típusú munkaszerződések, változatos foglalkoztatási formák, magasabb szintű munkahelyi egészség és biztonság.</p> <p>15. A vállalaton belüli szakismeretek megújítása érdekében az egész életen át tartó tanulás elősegítése, IT alapismeretek minden munkavállalónak 2003-ig.</p>	<p><b>IV. ESÉLYEGYENLŐSÉG</b></p> <p>16. Az esélyegyenlőség érvényesítése a szakpolitikákban („mainstreaming”): konzultáció, értékelés, számszerű célkitűzések.</p> <p>17. A férfiak és nők foglalkoztatási arányának kiegyensúlyozása, az egyenlő bérezés elvének érvényesítése, a lisszaboni foglalkoztatási célok figyelembevétele.</p> <p>18. A szociális partnerekkel együtt család-barát intézkedések és szolgáltatások kezdeményezése, a gyermekellátási intézmények fejlesztése számszerű célkitűzések mentén.</p>

Forrás: Council Decision of 19 January 2001 on Guidelines for Member States' Employment policies for the Year 2001, Official Journal of the European Communities, L22/18, 24.01.2001.

A foglalkoztatási irányvonalak célkitűzései egy integrált foglalkoztatási stratégia irányába mutatnak. Bebizonyosodott, hogy a hagyományos aktív munkaerőpiaci politikák elégtelenek az európai foglalkoztatási problémák orvoslására. Például az egyik legégetőbb kérdés, az ifjúsági munkanélküliség kezelése során az oktatási rendszer, a bérmegállapítások mechanizmusa, az iskolából a munkába történő átmenet folyamata, a közvetett munkaerőköltségek, stb. mind azonos figyelmet igényelnek. A nők és a férfiak egyenlő esélyeinek javítása szükségessé teheti a nők foglalkoztatásának elősegítését, a munkaszervezetek átalakítását, a gyermekgondozási intézmények felülvizsgálatát, az adó és járulék rendszer ellenérdekeltséget hordozó elemeinek kiiktatását, a szakmai előmenetelt befolyásoló iskolai tananyagok reformját, stb.

Az irányvonalak strukturált és integrált megközelítési módja a hagyományos munkaerőpiaci politikákon túlmutató aktív foglalkoztatáspolitikát körvonalaz. Ez a megközelítés

- inkább a munkanélküliségre koncentrálnak, s kevésbé a munkanélküliekre;
- a fő célja a foglalkoztatás növelése, s nem annyira a munkanélküliség csökkentése;
- inkább a befogadó jellegű, mindenki számára nyitott folyamatokra épít, s nem csupán a kirekesztettek felkarolására;
- a nők és férfiak esélyegyenlőségét strukturális problémaként kezeli, nem pedig nőpolitikaként.<sup>13</sup>

Az irányvonalak további fontos üzenete az, hogy a foglalkoztatás messze nem csak a „klasszikus” foglalkoztatáspolitikán múlik, és nem csupán a kormányok erőfeszítéseitől függ. A foglalkoztatási irányvonalak követése megköveteli a tagállamoktól a munkaügyi területen kívül eső szakpolitikák koordinált átalakítását is. Az irányvonalak további fontos sajátossága, hogy végrehajtásukhoz nélkülözhetetlenek a nem-kormányzati szereplők, mindenekelett a szociális partnerek közreműködése is.

Az európai foglalkoztatási problémák orvoslását célzó integrált stratégia más sajátos vonásairól, s mindenekelett a végrehajtás hatásairól, a Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervek tapasztalatainak áttekintésével nyerhetünk teljesebb képet.

#### **4. A Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervek tapasztalatai**

A Luxemburgi Csúcs Elnökségi összefoglalója értelmében a Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervek a tagállamok egyedi válaszát jelölik meg az egyes irányvonalak célkitűzéseire, különös tekintettel az Európai Foglalkoztatási Stratégia megvalósítására irányuló politikai elkötelezettségre.

#### **Az akciótervek elkészítésének általános vonásaiból az alábbiakat emeljük ki:**

- Magas szintű politikai elkötelezettség: Az akciótervek kidolgozására a kormányfők vállaltak kötelezettséget, s ennek megfelelően ők felelősek a kidolgozásukért is. Az akciótervet minden országban a kormány fogadja el, és azt több tagállamban a nemzeti parlament is megvitatja.

---

<sup>13</sup> Lönnroth, Karl-Johan: Intervention at the Conference on European Employment and Social Policy and Enlargement, Prága, 2000. május 11-12.

- **Partnerség:** A szociális partnerek bevonására vonatkozó közösségi elvárást a luxemburgi dokumentumok egyértelműen rögzítik. Ezen túlmenően számos irányvonal specifikus feladatokat is szab a szociális partnereknek, illetőleg a szociális párbeszéd működtetőinek. Ennek megfelelően több tagállamban a szociális partnerek állásfoglalása külön megjelenik az akciótervben, míg más esetekben ez az akcióterv mellékletét képezi.

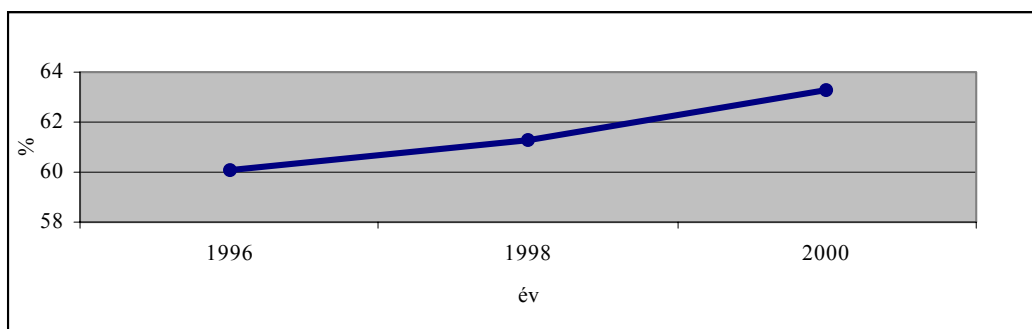
- **A foglalkoztatáspolitikátág, komplex értelmezése:** Az irányvonalak célkitűzései túlmutatnak a szűken értelmezett foglalkoztatáspolitikán, és érintik más szakpolitikák foglalkoztatással összefüggő hatásait is. Ennek az elvárásnak azok a tagállamok tudtak igazán megfelelni, amelyek korábban is rendelkeztek már átfogó foglalkoztatási stratégiával, különös tekintettel a makrogazdasági összefüggésekre.

A Foglalkoztatási Akciótervek többéves gyakorlata alapján az alábbi pozitív vonásokat lehet kiemelni:<sup>14</sup>

- Az EU foglalkoztatási teljesítménye összességében számottevően javult (ld. 2. és 3. sz. ábra és 2. sz. táblázat).

2. sz. ábra

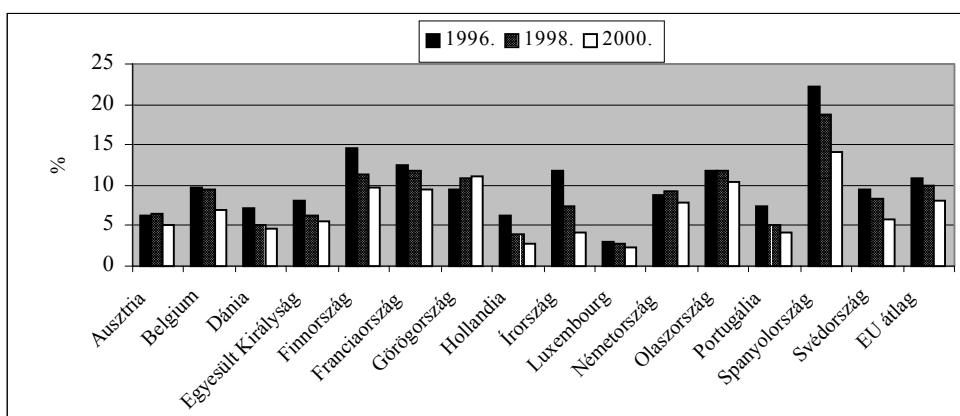
**A foglalkoztatási szint változása az EU-ban 1996-2000**



2000-ben közel 10 millióval több munkahely volt az Európai Unióban, mint a 90-es évek közepén. A 2000. év egyébként is az EFS végrehajtása óta a legkiugróbb eredményeket hozta: a 3,3%-os gazdasági növekedést 3 millió új munkahely teremtése kísérte, miközben a munkanélküliség szintje a 90-es évek elején jellemző mértékhez közeli, 8,2%-os szintre csökkent (ld. 3. sz. ábra).

3. sz. ábra

**A munkanélküliség változása a tagállamokban 1991-2000**



<sup>14</sup> Draft Joint Employment Report 2001, European Commission, COM(2001) 438 final, Brussels, 12.9. 2001.

A tagállamok közötti eltérések azonban láthatóan még mindig jelentősek. A foglalkoztatási arány 1997-től folyamatosan emelkedik, s 2000-ben már ismételten megközelítette a „boldog békeidők”, a 70-es évek közepének 64%-os arányát. Ezzel együtt e tekintetben még igen sok tennivaló van. Különösen, ha figyelembe vesszük a Lisszabonban elhatározott teljes foglalkoztatásnak megfelelő 70%-os foglalkoztatási szint 2010-re előirányzott célját.

## 2. sz. táblázat

**Az EU tagállamok munkanélküliségi és foglalkoztatási rátája  
1991-2000.**

Tagállam	Munkanélküliségi ráta (%)				Foglalkoztatási arány (%)			
	1991.	1996.	1998.	2000.	1991.	1996.	1998.	2000.
Ausztria	3,2	6,2	6,4	5,2	69,7	67,7	67,8	68,3
Belgium	6,6	9,7	9,5	7,0	55,9	56,3	57,5	60,5
Dánia	8,4	7,1	5,2	4,7	74,0	74,8	75,1	76,3
Egyesült Királyság	8,8	8,2	6,3	5,5	69,5	69,3	70,8	71,2
Finnország	6,6	14,6	11,4	9,8	70,7	62,8	64,8	67,5
Franciaország	9,5	12,4	11,8	9,5	60,4	59,6	60,1	62,2
Görögország	7,0	9,6	10,9	11,1	53,4	55,0	55,5	55,6
Hollandia	5,8	6,3	4,0	2,7	62,5	65,9	69,8	73,2
Írország	14,7	11,7	7,5	4,2	51,4	55,4	60,5	65,1
Luxembourg	1,7	3,0	2,7	2,4	60,8	59,2	60,5	62,9
Németország	4,8	8,9	9,3	7,9	67,7	64,1	63,9	65,4
Olaszország	8,6	11,7	11,8	10,5	53,6	50,9	51,7	53,5
Portugália	4,2	7,3	5,2	4,2	68,1	62,8	66,6	68,3
Spanyolország	16,4	22,2	18,8	14,1	49,6	47,1	50,2	55,0
Svédország	3,1	9,6	8,3	5,9	79,5	70,3	70,3	73,0
<b>EU átlag</b>	<b>7,7</b>	<b>10,8</b>	<b>9,9</b>	<b>8,2</b>	<b>62,2</b>	<b>60,1</b>	<b>61,3</b>	<b>63,3</b>

Forrás: Employment in Europe 2001, European Commission, 2001. Brussels

- Egyértelművé vált az aktív foglalkoztatáspolitikai prioritása. Számos tagállam előrelépett az álláskeresési, a munkavállalási szándék elősegítése érdekében hozott speciális intézkedések, illetőleg reformlépések megvalósítása terén. 1998 és 2000 között érzékelhetően javult a tagállamok megelőző jellegű intézkedéseinek hatékonysága. Az első két irányvonal számszerű és tartalmi célkitűzéseit öt tagállam kivételével a tagországok 2000-re teljesítették. A 3. irányvonal számszerű célkitűzését 2000-re a legtöbb tagállam már teljesítette.

- Az oktatás, szakképzés továbbfejlesztésének fontossága, az egész életen át tartó tanulás jelentősége tovább nőtt, különösen a tudásalapú gazdasági fejlődés céljának előtérbe kerülésével. Az elmúlt évek során markánsan megerősödtek a számítógépes technikák és az elektronikus kommunikációs technológiák (ICT, Internet, stb.) hasznosításához szükséges képzési, tanulási célok az irányvonalakban és az akciótervekben. Az egész életen át tartó tanulás érvényesítésére a tagállamok fele 2000-ig már átfogó stratégiát alakított ki, a végrehajtáshoz szükséges intézményrendszer felállításával együtt.

- A regionális és helyi foglalkoztatási kezdeményezések jelentősége nőtt, összefüggésben azzal, hogy a területi különbségek még mindig komoly problémát jelentenek számos tagállam számára. A tagállami foglalkoztatáspolitikák keretein belül egyértelműen előrehaladt a decentralizáció és erősödött a helyi autonómia. A reformok során hasznosítják más tagállamok nagy hagyományra visszatekintő decentralizált munkaügyi rendszerének tapasztalatait is. Az akciótervek között számos példa akadt a helyi hatóságok, illetőleg a szociális partnerek közreműködésével kidolgozott, foglalkoztatási célokat és intézkedéseket rögzítő regionális megállapodásokra, vagy partnerségi kapcsolatokra.

- Az állami munkaügyi szolgálat fejlesztése és modernizálása új hangsúlyt kapott az akciótervekben. Az akciótervek megerősítették, hogy az állami munkaügyi szolgálat kulcsszerepet játszik az aktív és megelőző jellegű foglalkoztatáspolitiká megvalósításában. A munkaügyi szolgálat szerepe különösen hangsúlyos a foglalkoztathatóság pillérében, de a partnerség elve alapján a többi pillér végrehajtásához is hozzájárul.

Az akciótervek hiányosságai közül az alábbiak a leglényegesebbek:

- Az akciótervek kezdettől fogva fennálló általános problémája az aránytalanság. A kiemelten kezelt foglalkoztathatóság és a vállalkozókészség pillérei mellett az alkalmazkodóképesség és az esélyegyenlőség pillére háttérbe szorul. Az idő előrehaladtával ez egyre kevésbé magyarázható azzal – mint kezdetben -, hogy e két utóbbi pillér végrehajtása hosszabb időt igényel. A szociális partnerek széleskörű részvételének az alkalmazkodóképesség pillérében megfogalmazott feladata a végrehajtás, az eredmények szempontjából évről évre a kevésbé sikeres területek között szerepel. Hasonlóan lassú az előrelépés az esélyegyenlőség pillérében is, holott ennek céljait más közösségi eszközök is szolgálják.

- A partnerség elvének érvényesítése még 2000-ben is további erőfeszítéseket igényel. A szociális partnerek közreműködése számos esetben gazdagította az akciótervek tartalmát, azonban a konkrét részvételük a végrehajtásban igen változatos, s többnyire elégtelen képet mutat. A regionális és helyi hatóságok és más szereplők bevonása és együttműködése is több tagállamban javításra szorul, csakúgy, mint az érintett minisztériumok, főhatóságok közötti kooperáció.

- Az adó- és járulék rendszer áttekintése kezdettől fogva rendkívül lassan halad előre. A szorgalmazott reformok főként a foglalkoztatás növelése, az idősebb munkavállalók és a nők munkaerőpiaci részvételének fokozása érdekében lennének szükségesek.

- Az akciótervek legkevésbé kielégítő eleme a teljesítményértékelés. A megfelelő teljesítménymutatók, statisztikai mérőszámok és konkrét célmeghatározások hiányosságai még 2000-ben is a leggyakoribb kritikai megjegyzések közé tartoztak. Mindez veszélyeztetheti a foglalkoztatási stratégia végrehajtásának értékelését, különös tekintettel a gazdasági feltételek változása miatt bekövetkezett teljesítmény-módosulások, és az EFS saját eredményeinek megkülönböztetésére.

Összességében azonban az eddigi tapasztalatok egyértelműen azt bizonyítják, hogy az Akciótervek összeállításának és végrehajtásának sok szempontra kiterjedő és sok szereplő együttműködésére épülő folyamata, bizonyos hiányosságok ellenére is, alapvetően jól szolgálja az Európai Foglalkoztatási Stratégia végrehajtását. Az EU foglalkoztatási teljesítménye látványosan javult, a tagállami foglalkoztatáspolitikák a szükséges irányban módosultak.

## **5. Az Európai Foglalkoztatási Stratégia továbbfejlesztése**

Az Európai Unió foglalkoztatási teljesítményének javítása érdekében napjainkra számos, bizonyos fókig a luxemburgi folyamaton is túlmutató továbblépési irány bontakozott ki. Az egyik irány a tagállamok egyedi sajátosságaihoz igazodó intézkedések, a Tanácsi Ajánlások, amelyeket 1999-ben fogadtak el, lehetőségét az Amszterdami Szerződés nyitotta meg. Egy másik irányzat a foglalkoztatási folyamatok makrogazdasági kontextusát erősíti a 2000. évi Lisszaboni Csúcsértekezlet eredményeként. A harmadik kiemelésre méltó fejlemény a 2000. évi Nizzai és a 2001. évi Stockholmi Csúcs eredményeként a szociális kirekesztés elleni fellépést célozza.

### **5.1. Tanácsi Ajánlások a tagállamok foglalkoztatás-politikáinak végrehajtásához**

Az Amszterdami Szerződés új 128. cikkelye értelmében a koordinált foglalkoztatási stratégia részeként a Tanács minősített többséggel ajánlásokat fogalmazhat meg a tagállamok foglalkoztatáspolitikájára. Ilyen Tanácsi Ajánlások elfogadására első alkalommal egy teljes koordinációs ciklust követően 1999-ben került sor.

Három év gyakorlata alapján megállapítható, hogy a tagállamok egyéni teljesítményének célzottabb befolyásolási szándékával megfogalmazott ajánlások egyrészt a luxemburgi folyamat fő célkitűzéseivel, másrészt az Akciótervek hiányosságaihoz kötődnek. Az előbbire tipikus példa az aktív és megelőző munkaerőpiaci politikák alkalmazása az ifjúsági és a tartós munkanélküliség elleni küzdelemben, a munkahelyteremtés, a munkaerőpiaci részvétel fokozása, a nők és férfiak egyenlő esélyeinek javítása, illetve a munkavégzés adóterheinek csökkentése. Az Akciótervek tipikus hiányosságainak orvoslási szándékát pedig olyan ajánlások tükrözik, mint például az egész életen át tartó tanulás átfogó stratégiájának kialakítására szóló biztatás, vagy a partnerség elveinek érvényesítése az Európai Foglalkoztatási Stratégia végrehajtása során.

A tagállami foglalkoztatáspolitikák egyedi, javításra szoruló vonásainak összesítése más dimenzióban, de ugyanazt a képet mutatja, mint az Akciótervek hiányosságai. A tagállamokra lebontott „hibajegyzék” mozgósító ereje erőteljes, miként ezt az ajánlások elfogadását kísérő élénk szakmai viták is jelzik. A tagállamok nagyon figyelik egymás teljesítményét, s ennél is nagyobb súlyt fektetnek a saját magukról kialakított képre. Az éves teljesítmény értékelés különböző szintjein és fórumain az előző időszak eredményeihez, valamint más tagországok intézkedéseivel hasonlítva, hosszas mérlegelések, viták révén fogalmazódnak meg az egyes ajánlások. Az állandó összemérésnek köszönhetően az ajánlások végső soron meglehetősen kiegyensúlyozottak, reális képet mutatnak, amit az is jelez, hogy túlnyomó többségüket általában egyhangú szavazással fogadja el a Tanács.

### **5.2. A lisszaboni stratégia**

A portugál Elnökség kezdeményezésére 2000. márciusában Lisszabonban rendkívüli Európai Tanács ülésre került sor „Foglalkoztatás, gazdasági reform és társadalmi kohézió - úton egy európai alapú innováció és tudás felé” címmel. A csúcsértekezlet célja az volt, hogy a foglalkoztatás növelése kapcsán beindított folyamatok koherenciája növekedjen, illetőleg a végrehajtásuk új dimenziót kapjon.



A részletes célkitűzések értelmében a makrogazdasági stabilitás megőrzése mellett az Uniónak az oktatási-szakképzési rendszerre, a gondolatokra, a piacokra és az emberekre kell összpontosítani. Az oktatásra-szakképzésre, a kutatásokra, a tudományra fordított befektetéseket növelik. Az európai cégek versenyhelyzetét, illetőleg a belső piac működését javítják. A képzést és a foglalkoztatást összehangolják, az új információs technológiákat jobban hasznosítják.

A két fő politikai cél a tudásalapú gazdaságra való felkészülés jegyében a gazdasági reform folytatására, továbbá a humán erőforrás beruházás növelése révén az európai szociális modell megerősítésére.

A gazdasági reform hat prioritása:

- az információs társadalom létrehozása minden európai polgár számára;
- a belső piac fejlesztése 2004-ig, különös tekintettel a gyengén teljesítő szektorokra (a közbeszerzés, a határon átnyúló szolgáltatás, az energiaágazat, légi közlekedési piac);
- a pénzügyi piacok teljes integrálása 2005-ig, beleértve a kockázati tőkét és a nyugdíjalapokat;
- az európai vállalat létrehozása a vállalkozásbarát és innovatív környezet megteremtésével;
- egy valódi európai kutatási térség létrehozása 2002-ig, hogy a kutatás a gazdasági növekedés kulcselemévé váljon;
- a közösségi pénzügyi eszközök áttekintése 2000 végéig annak érdekében, hogy az egyes közösségi politikák célkitűzéseivel összhangba kerüljenek.

A második szociális modell erősítéséhez az alábbi öt prioritást kell szem előtt tartani:

- a szociális védelmi rendszerek modernizációja;
- a teljes foglalkoztatás helyreállítása, a foglalkoztatási ráta 2010-re közelítse a 70 %-ot, a munkanélküliség pedig a 4 % körül stabilizálódjon;
- a tudásalapú gazdaság megteremtése érdekében a beruházások növelése az oktatás és a szakképzés területén, minden iskola rendelkezzen Internetes hozzáféréssel;
- a társadalmi beilleszkedés megvalósítása, a szegénység csökkentése konkrét céldátumok mentén;
- a szociális párbeszéd előmozdítása.

Lisszaboni célkitűzések újszerűsége elsősorban abban rejlik, hogy az EU a különálló elemeket először foglalta koherens és átfogó programba. A stratégia, amelynek meghirdetett célja, hogy a világ legdinamikusabb gazdaságává tegye az uniót, nemcsak a régi törekvések ismétlésére szorítkozik, amikor az információs társadalom kontextusába helyezi az „óvilág” gazdasági és szociális reformját, hanem szerves egységben tárgyalja azt. A csúc legfontosabb eredménye az, hogy kijelölte és számszerűsítette azokat a főbb stratégiai célokat, melyek megvalósításával középtávon biztosítható a dinamikus és fenntartható gazdasági növekedés, amely a foglalkoztatás bővülésével és a kohézió erősödésével jár együtt. Ezek a stratégiai célok azt szolgálják, hogy az Európai Unió gazdasági fejlődésben utolérje az Egyesült Államokat, anélkül, hogy eközben feladná a klasszikus európai gazdaság- és társadalompolitikai célokat (szociális kohézió, foglalkoztatás).

Az európai szociális modell modernizálásának középpontjába a foglalkoztatás kérdése került. A luxemburgi folyamat révén tágabb értelmezést kapott foglalkoztatáspolitikai hatékonyabb megvalósítását jól szolgálják az új célkitűzések, hiszen azok jó része - az oktatás és képzés feltételeinek javítása, az egész életen át tartó tanulás európai kereteinek megteremtése, az IT technológiák alkalmazása, a szolgáltatási szektor munkahelyteremtő

lehetőségeinek kiaknázása - korábban is helyet kapott az éves foglalkoztatási irányvonalak célkitűzései között. A legnagyobb, nem várt fordulatot e téren a teljes foglalkoztatás meghirdetése jelenti. Az ehhez szükséges 20-30 millió új állás megteremtésével az európai munkanélküliség valóban orvosolható.

### **5.3. Nizza szociális célkitűzései: Szociálpolitikai Napirend, harc a társadalmi kirekeszttség ellen**

Az európai szociális modell megerősítésére irányuló lisszaboni tanácskozás után a nizzai csúcserőkezleten egy Szociálpolitikai Napirend (Social Policy Agenda) elnevezésű cselekvési programot fogadtak el a tagállamok. E dokumentum értelmében az új évezred Európai Uniójában kulcsszerepet játszik a teljes foglalkoztatásra, gazdasági dinamizmusra, erőteljesebb szociális kohézióra és nagyobb méltányosságra épülő új gazdasági és foglalkoztatási program megvalósítása.

A Szociálpolitikai Napirend elsősorban a kontextusát és a komplexitását tekintve hoz új vonásokat a közösségi gyakorlatba. A végrehajtásának eszközei már bizonyították alkalmasságukat más területeken. Ilyen módszer a közösségi jogalkotás, avagy a foglalkoztatáspolitikában bevált koordináció, a közösségi politikák közül a szociális párbeszéd, illetve a strukturális alapok hasznosítása, a specifikus közösségi programok, akciók kezdeményezése. A meglévő módszerek alkalmazása más szempontból azt jelenti, hogy továbbra sem cél a tagállami szociálpolitikák harmonizálása, és az üzleti életnek sem kell számolnia többletterhet jelentő szabályozási és költségfordítási következményekkel.

A Napirend tartalmi elemei is döntően már meglévő politikai kezdeményezésekre és eszközökre épülnek. Mindenekelőtt ilyen a foglalkoztatás-politika, amely a Szociálpolitikai Napirend alapjául szolgál. A szociális jólét szempontjából a foglalkoztatás mellett a munka minősége is fontos tényező. Ide tartozik az európai normáknak megfelelő szociális párbeszéd, csakúgy, mint az egyenlő esélyek érvényesítése. A foglalkoztatás szükséges, de önmagában nem elégséges feltétel. A szegénység és a társadalmi kirekeszttség orvoslására a tagállamoknak megkülönböztetett figyelmet kell fordítaniuk, s intézkedéseikről az Európai Tanács felé is el kell számolniuk.

A nizzai csúcserőkezlet további határozatokat hozott. Eszerint a tagállamoknak két évente a szociális integrációt szolgáló Nemzeti Akciótervet (National Action Plans on Social Inclusion /NAPinlc) kell kidolgozniuk, melyek értékelésében és összevetésében a foglalkoztatáspolitikában már bevált koordinációs mechanizmust alkalmazzák. Ennek során a tagállamoknak az alábbi közös célokat kell szem előtt tartaniuk:

- a munkaerőpiaci részvétel fokozása, illetőleg a forrásokhoz, a jogokhoz, a javakhoz és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés elősegítése
- a szociális kirekesztődés megelőzése
- a leginkább veszélyeztetettek segítése
- az érintettek mozgósítása.

Az EU lakosságának mintegy 18%-ára vonatkozó szegénység és szociális kirekeszttség elleni fellépést szolgáló NAPinlc koordinációs mechanizmus a közösségi szociálpolitika egyik kiemelt, innovatív programjává vált. Az Európai Foglalkoztatási Stratégia fogalma napjainkra kibővült a szociális integrációval. Ezzel a fejleménnyel az Európai Szociális Alap felhasználása az Európai Foglalkoztatási és Szociális Integrációs Stratégia<sup>15</sup> megvalósítását szolgálja.

<sup>15</sup> Vassiliki Kolotourou: Key Community Policies, Enlargement Seminar, 27-28 September 2001, Budapest

## 6. A magyar foglalkoztatáspolitikai prioritásai a csatlakozásig

Magyarországra még nem terjed ki a foglalkoztatáspolitikai koordinációs mechanizmus, de fel kell készülniük arra, hogy a csatlakozás pillanatától kezdve aktívan részt vegyünk az Európai Foglalkoztatási Stratégia megvalósításában. A magyar foglalkoztatáspolitikai felkészülését szolgálta a Közös Foglalkoztatási Értékelés (Joint Employment Review) elkészítése. A Csatlakozási partnerség című dokumentum<sup>16</sup> 1999-ben tette a csatlakozni szándékozó országok kötelezettségévé a Közös Foglalkoztatási Értékelés segítségével nemzeti foglalkoztatási stratégia készítését, tekintettel az Európai Foglalkoztatási Stratégiában való későbbi részvételre.

A Közös Foglalkoztatási Értékelés célja, hogy az Európai Bizottság a tagjelölt országgal együtt – az Európai Foglalkoztatási Stratégia célkitűzéseit szem előtt tartva – tekintse át az ország munkaerőpiaci helyzetét, foglalkoztatási gondjait, intézményrendszerét, jogi szabályozását. Az értékelés alapján közösen határozzák meg a tennivalókat is. Elnevezésének kissé ellentmondva, ez a dokumentum tehát nem csupán értékeli a foglalkoztatáspolitikai korábbi, illetve jelenlegi célkitűzéseit és eredményeit, hanem meghatározza a követendő utat is. A dokumentum jelentőségét növeli, hogy az abban szereplő feladatok végrehajtását az Európai Bizottság nyomon követi, és az EU tagságra való felkészülés egyik fontos elemeként értékeli. A Közös Foglalkoztatási Értékelés tehát egy olyan dokumentum, amely azonos eljárási rend alapján készül minden tagjelölt ország esetében, a dokumentum tartalma viszont már az adott ország sajátosságait tükrözi.

Magyarországon a legnagyobb probléma az európai mércével mérve alacsony foglalkoztatási szint. Mind a férfiak, mind a nők foglalkoztatása alacsony: a férfiak foglalkoztatási rátája 63 %, az Európai Unió 72,5 %-os átlagával szemben, míg a nők esetében a két arányszám 49 %, illetve 54 %. A magyar munkanélküliségi ráta ugyan alacsonyabb az uniós átlagnál, de az átlag mögött jelentős regionális különbségek húzódnak meg és viszonylag magas a fiatalok, a képzetlenek, illetve a tartósan munkanélküliek aránya.

Az Európai Bizottság és a magyar kormány három célt határozott meg:

1. A foglalkoztatás szintjének jelentős növelése.
2. A munkanélküliség szintjének további csökkentése.
3. A munkaerőpiac rugalmasságának fokozása.

A dokumentum meghatározza a fenti célok eléréséhez szükséges eszközöket is. A munkahelyteremtés érdekében csökkenteni kell a munkabéreket terhelő járulékos költségeket. Támogatni kell a munkavállalás rugalmasabb formáinak elterjedését, például a jogi szabályozás reformjával. A passzív munkaerőpiaci eszközöket fokozatosan aktív és preventív eszközökkel kell felváltani. Csökkenteni kell a regionális különbségeket, valamint növelni kell a munkaerő rugalmasságát és mobilitását.

A magyar Kormány és az Európai Bizottság megállapodtak abban, hogy a csatlakozásig terjedő időszakban a következő kérdésekre különös figyelmet fordítanak:

- a meglévő munkaerő-piaci eszközök eredményességének vizsgálata, értékelése és részletes monitoringja;
- a regionális mobilitás elősegítése a régiók közötti strukturális aránytalanságok csökkentése érdekében;

---

<sup>16</sup> A Csatlakozási partnerség című dokumentum szövege magyarul elérhető:  
<http://www.kum.hu/euanyag/dokument/dokumegesz.htm>

- az Állami Foglalkoztatási Szolgálat fejlesztése, a munkaközvetítés szerepének megerősítése a munkaügyi szolgáltatásokon belül;
- a szociális partnerek bevonása a foglalkoztatáspolitikai formálásába és megvalósításába;
- a minimálbér munkaerőpiaci hatásainak elemzése a szociális partnerekkel közösen;
- a foglalkoztatási szint növelése, összhangban a pénzügyi egyensúly megőrzésével és a gazdasági és szociális kohézió erősítésével;
- az informális gazdaság tevékenységeinek „becsatornázása” a legális gazdaságba;
- további lépések a Nemzeti Fejlesztési Terv és a Nemzeti Foglalkoztatási Stratégia elkészítése érdekében, figyelembe véve azok Európai Szociális Alappal való összefüggését.

A Közös Értékelés külön fejezetben foglalkozik az Európai Szociális Alap fogadására való felkészüléssel. Ennek keretében a kormány vállalta, hogy tovább folytatja az Európai Szociális Alap fogadásához szükséges intézményi struktúrák kialakítását és kidolgozza az alapok fogadásának nemzeti stratégiáját.

## Hivatkozások

1. A szociális Európa, Esély, Különszám, Budapest, 1999.
2. Communication from the Commission on the European Social Fund support for the European Employment Strategy, Brussels, COM (2001) 16 final
3. Community Social Policy - Current Status 1 January 1999, European Commission, Brussels, 2000
4. Employment in Europe, 1998-2001, European Commission, Brussels, 1998-2001
5. FREY, MÁRIA: Felkészülési program Magyarország Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervének szakmai megalapozására, Kézirat, Budapest, 1999. január
6. Growth, Competitiveness, Employment - The Challenges and Ways forward into the 21st Century - White Paper, European Commission, Brussels, 1994
7. GYULAVÁRI, TAMÁS – KARDOS, GÁBOR (szerk.): Szociális jogok az Európai Unióban I-II, Európai Tükör Műhelytanulmányok, 45-46, Budapest, 1998.
8. HORVÁTH, ZOLTÁN: Kézikönyv az Európai Unióról, Magyar Országgyűlés, Budapest, 1998.
9. Joint Employment Report, European Commission – European Council, Brussels 1998-2001
10. LAKY, TERÉZ: A munka Európája, Európai Tükör, 1996. december
11. LÖNNROTH, KARL-JOHAN: Intervention at the Conference on European Employment and Social Policy and Enlargement, Prága, 2000. május 11-12.
12. LÖNNROTH, KARL-JOHAN: The European Employment Strategy as part of the European Social Model, Address at the Seminar on EU's Employment Policy, Reykjavik, 30 May 2001
13. NAGY, KATALIN: Foglalkoztatáspolitikai. (in) Az Európai Unió szociális dimenziója, Kézikönyv, Budapest, 1999
14. NAGY, KATALIN: Az Európai Unió foglalkoztatáspolitikája: az Európai Foglalkoztatási Stratégia, (in) Foglalkoztatáspolitikai az Európai Unióban, SzCsM, Budapest, 2000
15. PULAY, GYULA: Foglalkoztatási stratégia az EU-ban és Magyarországon (in) Az Európai Unió Évkönyve 1999-2000, Osiris, Budapest, 2000
16. Social Policy Agenda, European Commission, Brussels, 2000

**A MAGYAR FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA ÉRTÉKELÉSE AZ  
UNIÓS KÖVETELMÉNYEK TÜKRÉBEN**

**FREY MÁRIA**

A Munkaügyi Kutató Intézet koordinálásával 1999-2000-ben olyan probléma-feltáró tanulmányok, elemzések, értékelések készültek széles körű kutatói/szakértői közreműködéssel, amelyek az Európai Unió foglalkoztatási irányvonalaiiban megfogalmazott célok mentén feltérképezték a hazai helyzetet, számba vették az eddig hozott intézkedéseket – amennyiben voltak ilyenek -, és meghatározták azokat a feltételeket és teendőket, amelyek megoldásra várnak az egységesülő európai foglalkoztatáspolitikához való közeledés érdekében. Erre támaszkodva került sor a hazai helyzet értékelésére, az uniós követelmények tükrében.<sup>17</sup>

Az elemzés két részből áll. Egyfelől a munkaerőpiac általános jellemzéséből, melynek keretében a fontosabb hazai mutatók nemzetközi összehasonlítását végezzük el, láthatóvá téve a munkaerőpiac fejlődési trendjében és jelenkori állapotában fennálló különbségeket. Másfelől, az Európai Unió – 1999. évi, a tanulmányok elkészültekor aktuális - irányirányvonalait követve jelezzük az előttünk álló feladatokat.<sup>18</sup>

## **1. Teljes foglalkoztatottság egy tudás alapú társadalomban**

2000. márciusában az Európai Bizottság Lisszabonban ülésezett, ahol az Európai Foglalkoztatási Stratégia céljaként a teljes foglalkoztatottság elérését határozták meg. Ezzel a hazai törekvések is összhangban vannak, csak a fogalom értelmezésében mutatkozik különbség. Míg nálunk a teljes foglalkoztatottságot sokan a munkanélküliség hiányával azonosítják, az Európai Unióban azt a magas foglalkoztatási rátával mérik. Minden tagállamnak olyan foglalkoztatáspolitikát kell követnie, amely biztosítja, hogy 2010-re a 15-64 éves népesség legalább 70%-a dolgozzék, ezen belül a nők átlagos foglalkoztatási rátája érje el a 60%-ot, az 55-64 éveseké pedig az 50%-ot.

Ennek az az üzenete, hogy a kihasználatlan munkaerő-állomány pótlólagos növekedési forrás, ami a szociális transzferekben elérhető megtakarításon keresztül aknázható ki. Mobilizálásához azonban paradigma-váltásra van szükség. Míg a gazdaságban megtakarítást kell elérni, hogy növelni lehessen a beruházásokat, a szociális védelmi rendszereknél a kapcsolat fordított. Előbb be kell ruházni az emberekbe – képzéssel, egészségjavítással, szociális helyzetük stabilizálásával, munkaképességük helyreállításával – fejleszteni kell az emberi tőkét -, hogy foglalkoztathatóvá, alkalmazkodó-képessé váljanak. Az ezáltal bővülő foglalkoztatottság viszont adócsökkentést, TB-járulék mérséklést tesz lehetővé, lökést adva a természetes munkahely-teremtésnek.

## **2. Mit mutatnak a számok?**

A következőkben megvizsgáljuk, hogy az európai foglalkoztatási stratégia bevezetését megelőző 1997. évhez képest milyen változások következtek be a munkaerőpiac főbb jellemzőiben. Az 3. sz. táblázat a férfiak és a nők foglalkoztatási rátáinak alakulását mutatja be 1997-2000. között. Eszerint a férfiak foglalkoztatottsága 2,1%-kal, a nőké pedig 3,3%-kal bővült a vizsgált időszakban.

---

<sup>17</sup> EU-konform foglalkoztatáspolitikai (A hazai foglalkoztatáspolitikai átalakítása a közösségi gyakorlatnak megfelelően), Tanulmánykötet, Szerk.: Frey Mária, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest 2001, p. 511,

<sup>18</sup> Az irányvonalak az 1998. évi első megjelenésük óta minden évben kisebb-nagyobb mértékben módosultak, de az általuk megfogalmazott feladatok 2002-ig változatlanok maradtak.

## 3. sz. táblázat

Változások a 15-64 éves nők és férfiak foglalkoztatási rátáiban  
1997-2000

Ország	Foglalkoztatási ráták						Nők elmaradása a férfiaktól		
	Férfiak			Nők			1997	2000	2000-1997
	1997	2000	2000-1997	1997	2000	2000-1997			
Ausztria	76,8	77,0	+0,2	58,4	59,4	+1,0	-18,4	-17,6	-0,8
Belgium	67,1	69,5	+2,4	46,5	51,5	+5,0	-20,6	-18,0	-2,6
Dánia	80,5	80,8	+0,3	69,1	71,6	+2,5	-11,4	-9,2	-2,2
Egy.Kir.	76,9	77,8	+0,9	63,4	64,6	+1,2	-13,5	-13,2	-0,3
Finnorsz.	66,7	70,6	+3,9	60,4	64,4	+4,0	-6,3	-6,2	-0,1
Franciao.	67,0	69,3	+2,3	52,4	55,3	+2,9	-14,6	-14,0	-0,6
Görögo.	72,1	71,1	-1,0	39,3	40,9	+1,6	-32,8	-30,2	-2,6
Hollandia	78,3	82,4	+4,1	54,7	63,7	+9,0	-23,6	-18,7	-4,9
Írország	69,1	76,1	+7,0	45,9	54,0	+8,1	-23,2	-22,1	-1,1
Luxemb.	74,3	75,1	+0,8	45,3	50,3	+5,0	-29,0	-24,8	-4,2
Németo.	71,9	72,8	+0,9	55,3	57,6	+2,3	-16,6	-15,2	-1,4
Olaszo.	65,8	67,5	+1,7	36,4	39,6	+3,2	-32,1	-27,9	-4,2
Portugália	72,6	76,6	+4,0	56,1	60,3	+4,2	-16,5	-16,3	-0,2
Spanyolo.	63,4	69,9	+6,5	33,6	40,3	+6,7	-29,8	-29,6	-0,2
Svédó.	71,1	74,8	+3,7	67,7	71,0	+3,3	-3,4	-3,8	+0,4
<b>EU-átl.</b>	<b>70,4</b>	<b>72,5</b>	<b>+2,1</b>	<b>50,7</b>	<b>54,0</b>	<b>+3,3</b>	<b>-19,7</b>	<b>-18,5</b>	<b>-1,2</b>
<i>Magyaró.</i>	<i>59,6</i>	<i>62,7</i>	<i>+3,1</i>	<i>44,8</i>	<i>49,4</i>	<i>+4,6</i>	<i>-14,8</i>	<i>-13,3</i>	<i>-1,5</i>

Forrás: European Communities 2001.: Employment in Europe 2001, The European Union, Brussels

Különösen jó teljesítményt ért el Írország, Spanyolország és Hollandia. Magyarország számára is szerencsés időpontban történik az összehasonlítás, hiszen hosszú visszaesés, majd stagnálás után épp a vizsgált időszakban élénkült meg a munkaerőpiac. Ennek köszönhető, hogy nálunk mindkét nemnél az EU átlagát meghaladó, a férfiaknál 3,1%-os, a nőknél pedig 4,6% volt a foglalkoztatás-bővülés. Így némileg csökkent a lemaradásunk, bár az most is tetemes. Az EU jelenlegi átlagos foglalkoztatási rátájának eléréséhez mintegy 450 ezerrel több honfitársunknak kellene munkába állnia (+300 ezer férfinak és +150 ezer nőnek).

Fel szokták vetni, hogy a teljes munkaidőre átszámított foglalkoztatotti ráták<sup>19</sup> alapján nem is olyan rossz a helyzet Magyarországon, hiszen az Európai Unióban csak azért magasabb a foglalkoztatottság (főleg a nőké), mert sokan dolgoznak közülük részmunkaidőben, miközben nálunk alig. A 4. sz. táblázat szerint a tény igaz, de a következtetés félrevezető és káros.

<sup>19</sup> A teljes munkaidőre átszámított foglalkoztatási ráta a teljes munkaidőre átszámított foglalkoztatotti létszám és a 15-64 éves népesség hányadosa. Az utóbbit úgy számítják ki, hogy az összes ledolgozott munkaórát osztják a gazdasági ágazatokban teljes munkaidőben foglalkoztatottak egy főre eső munkaóráinak a számával.



## 4. sz. táblázat

**Részmunkaidős foglalkoztatás és a teljes munkaidőre átszámított foglalkoztatási ráták változása a 15-64 éves nők és férfiak körében, 1997-2000**

Ország	Részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya						Teljes munkaidőre átszámított fogl. ráták			
	Férfiak			Nők			Férfiak		Nők	
	1997	2000	2000-1997	1997	2000	2000-1997	1997	2000	1997	2000
Ausztria	4,1	4,1	0	28,5	32,2	+3,7	75,9	76,2	51,3	51,0
Belgium	3,8	5,8	+2,0	35,9	40,5	+4,6	67,1	74,4	40,5	46,6
Dánia	12,2	10,2	-2,0	34,9	34,1	-0,8	76,9	76,9	59,7	62,2
Egy.Kir.	8,8	9,1	+0,3	44,6	44,6	0	73,1	74,4	48,0	49,7
Finnorsz.	7,1	8,0	+0,9	15,3	17,0	+1,7	63,5	69,3	55,5	60,5
Franciao.	5,5	5,4	-0,1	31,2	31,0	-0,2	62,7	69,2	46,1	48,7
Görögo.	2,6	2,4	-0,2	8,7	9,9	+1,2	72,3	71,5	37,8	40,0
Hollandia	17,3	19,2	+1,9	67,9	70,5	+2,6	71,7	74,6	36,6	40,1
Irország	6,0	6,9	+0,9	25,4	30,1	+4,7	67,0	75,8	39,3	45,2
Luxemb.	1,0	2,0	+1,0	21,0	25,0	+4,0	75,0	75,9	41,3	44,6
Németo.	4,3	5,0	+0,7	35,3	37,9	+2,6	70,6	71,1	45,2	46,1
Olaszo.	3,1	3,7	+0,6	13,4	16,5	+3,1	64,7	67,0	34,3	36,7
Portugália	5,8	6,2	+0,4	16,8	16,3	-0,5	72,8	76,6	53,1	57,1
Spanyolo.	3,1	2,8	-0,3	17,1	16,9	-0,2	62,0	69,0	30,3	36,6
Svédó.	9,2	10,6	+1,4	41,4	36,0	-5,4	67,3	70,0	56,7	60,2
<b>EU-átl.</b>	<b>5,8</b>	<b>6,2</b>	<b>+0,4</b>	<b>32,3</b>	<b>33,3</b>	<b>+1,0</b>	<b>68,7</b>	<b>71,0</b>	<b>42,6</b>	<b>45,3</b>
<i>Magyaró.</i>	<i>2,0</i>	<i>2,1</i>	<i>+0,1</i>	<i>5,6</i>	<i>5,3</i>	<i>-0,3</i>	<i>60,4</i>	<i>63,6</i>	<i>43,9</i>	<i>48,7</i>

Forrás: European Communities 2001.: Employment in Europe 2001, The European Union, Brussels

2000-ben a férfiak közül átlagosan 6,2% dolgozott részmunkaidőben az Európai Unióban, nálunk viszont csak 2,1%. A nőknél még kirívóbb a különbség: míg az EU átlagában a kereső nők egyharmada volt részmunkaidős, Magyarországon mindössze 5,3%. Ezért, ha – az egy főre eső éves átlagos munkaórák alapján – számított teljes munkaidős létszámban határozzuk meg a foglalkoztatottak arányát, az a férfiak esetében (lévén, hogy kevés köztük a részmunkaidős) enyhén, a nőknél viszont jóval magasabb mutatót eredményez, mint a (ledolgozott időtől független) keresőlétszám szerinti ráta. Így a teljes munkaidőre átszámított mutató szerint a hazai férfiak foglalkoztatottsága kevésbé marad el az EU átlagától, a nőké pedig egyenesen előnyvé változik a javunkra!

A 5. sz. táblázat a férfiak és a nők munkaerő-piaci rátáiban bekövetkezett változásokat mutatja be. Az adatok az EU átlagos mutatójában és a hazaiakban is hasonló mértékű csökkentést jeleznek. A férfiak munkanélküliségi rátája nagyjából megegyezik az EU átlagával, a nőké viszont jóval alacsonyabb. Elégedettségre azonban ez az adat sem adhat okot, hiszen emögött nagyarányú – szándékolt vagy kényszerű – inaktivitás áll.

## Változások a 15-64 éves nők és férfiak munkanélküliségi rátáiban, 1997-2000

Ország	Munkanélküli ráták						Nők érintettsége a férfiakhoz képest		
	Férfiak			Nők			1997	2000	2000-1997
	1997	2000	2000-1997	1997	2000	2000-1997			
Ausztria	3,7	3,2	-0,5	5,4	4,3	-1,1	+1,7	+1,1	-0,6
Belgium	7,4	5,7	-1,7	12,1	8,8	-3,3	+4,7	+3,1	-1,6
Dánia	4,6	4,2	-0,4	6,8	5,3	-1,5	+2,2	+1,1	-1,1
Egy.Kir.	7,9	6,0	-1,9	6,0	4,9	-1,1	-1,9	-1,1	+0,8
Finnorsz.	12,3	,1	-3,2	13,0	10,6	-2,4	+0,7	+1,5	+0,8
Franciao.	10,6	7,8	-2,8	14,4	11,5	-2,9	+3,8	+3,7	-0,1
Görögo.	6,4	7,3	+0,9	15,2	16,7	+1,5	+8,8	+9,4	+0,6
Hollandia	3,9	2,0	-1,9	7,0	3,7	-3,3	+3,1	+1,7	-1,4
Irország	9,9	4,3	-5,6	9,9	4,2	-5,7	0	-0,1	-0,1
Luxemb.	2,7	2,4	-0,3	2,0	1,9	-0,1	-0,7	-0,5	+0,2
Németo.	9,2	7,6	-1,6	10,7	8,3	-2,4	+1,5	+0,7	-0,8
Olaszo.	9,0	8,0	-1,0	16,3	14,4	-1,9	+7,3	+6,4	-1,1
Portugália	6,1	3,4	-2,7	7,7	5,2	-2,5	+1,6	+1,8	+0,2
Spanyolo.	16,0	9,8	-6,2	28,3	20,6	-7,7	+12,3	+10,8	-1,5
Svédó.	10,2	6,0	-4,2	9,5	5,8	-3,7	-0,7	-0,2	+0,5
<b>EU-átl.</b>	<b>9,3</b>	<b>7,0</b>	<b>-2,3</b>	<b>12,3</b>	<b>9,7</b>	<b>-2,6</b>	<b>+3,0</b>	<b>+2,7</b>	<b>-0,3</b>
<i>Magyaró.</i>	<i>9,9</i>	<i>7,2</i>	<i>-2,7</i>	<i>7,9</i>	<i>5,8</i>	<i>-2,1</i>	<i>-2,0</i>	<i>-1,4</i>	<i>+0,6</i>

Forrás: European Communities 2001.: Employment in Europe 2001, The European Union, Brussels

### 3. Hazai tennivalók az Unió foglalkoztatási irányvonalai mentén

Magyarország számára az Unió foglalkoztatási irányvonalai mentén készítendő nemzeti foglalkoztatási akcióterv nagy kihívás, ugyanakkor nagy lehetőség is. Mégpedig elsősorban nem a csatlakozás szempontjából, hanem a rendelkezésre álló munkaerő-állomány már említett alacsony kihasználtsága miatt. Látni kell ugyanis, hogy a „foglalkoztatási unió” felé haladva a „csinálva tanulásnak” olyan közös programja indult el, amiből municiót lehet gyűjteni a hazai foglalkoztatáspolitikai továbbfejlesztéséhez.

Az Európai Unióban elkezdődött az egyes irányvonalak által megfogalmazott célok közös értelmezése, az elérésükhöz vezető legjobb módszerek kikísérletezése, az eredményesnek bizonyuló „legjobb gyakorlat” elterjesztése, az előrehaladás mérésére alkalmas teljesítménymutatók meghatározása, az ezek előállításához szükséges információk beazonosítása, adatgyűjtések elrendelése a hiányzó adatok pótlására. Minél hamarabb követjük az élen járó kezdeményezéseket, annál gyorsabban tudjuk azok hasznát a saját javunkra kamatoztatni. Emellett az Európai Unió közös foglalkoztatási stratégiája arra is jó alkalmat kínál, hogy a foglalkoztatás ügye szakmai viták és társadalmi közbeszéd tárgya legyen. Erre nagy szükség volna, mert a munkaerő-piaci problémák súlyossága nem kellően tudatosult a hazai közvéleményben és nincsenek világosan felvázolva a megoldási alternatívák sem.

## **I. PILLÉR: A FOGLALKOZTATHATÓSÁG JAVÍTÁSA**

Mit jelent ez a fogalom? Egyfelől azt, hogy a munkanélkülieket és inaktívakat alkalmassá és képessé kell tenni arra, hogy foglalkoztassák őket. Másfelől pedig *azokra az ösztönzőkre és lehetőségekre vonatkozik, amelyekkel az egyéneket álláskeresőre készítetik.* Ennek megfelelően magában foglalja a *fellépést a szociális kirekesztődéssel szemben is*, mivel morális és politika szempontból egyaránt elfogadhatatlan, hogy a társadalom egyes csoportjainak esélyük sincs arra, hogy kikerüljenek a szegénységi csapdából és életszínvonaluk érzékelhetően javuljon. A foglalkoztathatóság ily módon szorosan kapcsolódik a szegénységi csapdához: azok a társadalmi csoportok, amelyekben a különböző szociális segélyből élő személyek dominálnak, nem érdekeltek abban, hogy saját maguk keressék meg megélhetésük forrását, mert ezzel nemcsak segélyre való jogosultságukat veszítenék el, de munkájukkal nagy valószínűséggel kevesebb jövedelemre tudnának szert tenni, mint amennyit a különböző jogcímen szerzett támogatások kitesznek.

Magyarországon a közelmúltban számos olyan intézkedés történt, amelyek arra motiválták-kényszerítették a munkavállalási korú állampolgárokat, hogy a passzív ellátórendszerből térjenek vissza a munka világába. Egyidejűleg azokat az ellátási formákat, amelyek az átlagosnál nehezebben foglalkoztatható egyének távol tartását szolgálták a munkaerőpiactól egy olyan válságos időszakban, amikor a „teljes értékű” munkavállalóknak is nehézséget jelentett az elhelyezkedés, átalakították az újrafoglalkoztatáshoz szükséges képességek és képzettségek megszerzésének a támogatására. Ezek közé az intézkedések közé sorolható:

- A jövedelempótló támogatás időbeli korlátozása két évre, az újbóli jogosultság munkaviszonyhoz kötése – „könnyített feltételekkel” a jogosultságukat kimerítő munkanélküliek számára (1995. július 1-től).
- A pályakezdők munkanélküli segélyezésének felváltása a pályakezdők elhelyezkedési programjával (1996. július 1-től).
- Az előnyügdíj felváltása a nyugdíj előtti munkanélküli segéllyel (1998. január 1-től).
- A rokkant nyugdíjazás feltételeinek szigorítása, a testileg, szellemileg károsodott emberek mobilizálását elősegítő képzési és foglalkoztatási programokkal egybekötve (1997-1998-tól).
- A kilencvenes években a munkanélküli járadék folyósításának feltételei évről évre romlottak: a járadék a korábbi kereset egyre kisebb részét pótolja, mégpedig egyre rövidebb ideig. Legutóbb – 2000. február 1-től – a maximális folyósítási időt 9 hónapra korlátozták, miközben egy napi járadékért a korábbi négy nappal szemben öt nap munkában töltött, járulékkal lefedett időt kell teljesíteni.
- 2000. május 1-től megszűnt a munkanélküliek jövedelempótló támogatása. A járulékot kimerítő munkanélküliek közül azok részére, akik szociálisan rászorultak, az önkormányzatoknak kell közcélú foglalkoztatási lehetőséget biztosítani, és csak azok részesülnek rendszeres szociális segélyben, akik eleget tesznek ezen kötelezettségüknek.

Ezek a lépések összhangban vannak az I. pillérben megfogalmazott stratégiai céllal. Az inaktívak óriásira duzzadt tömegének visszaterelése a munka világába azonban ezeknek az erőfeszítéseknek a folytatását igényli. Erre köteleznek az I. pillér alá tartozó irányvonalakban tételesen kifejtett feladatok is, amelyek elvárják az ifjúsági és tartós munkanélküliséggel szembeni fellépést, továbbá olyan probléma-megelőző stratégiák kidolgozását, amelyek az egyéni szükségletek korai felismerésére épülnek. Ezek révén el kell érni, hogy középtávon minden fiatalnak fel lehessen ajánlani egy új kezdési lehetőséget, mielőtt a munkanélkülisége a 6 hónapos időtartamot elérné, a felnőttek számára pedig ugyanezt 12 hónapon belül kell garantálni.

Ami az ifjúsági munkanélküliséget illeti, a pályakezdekés elhelyezkedését segítő program összességében eredményes volt, amennyiben sikerül aktivizálnia a regisztrált pályakezdekés, - bár ez meg sem közelítette azt a nagyságrendet, amire korábban a pályakezdekés munkanélküli segélye kiterjedt.<sup>20</sup> Ennek legfőbb oka, hogy a segélyért jelentkezők nagy részének nem volt más elvárása a munkaügyi szervezettel szemben, csak a pénzübeli támogatás igénybevétele.

A kormány célja az ifjúsági munkanélküliség csökkentése az alábbi eszközök alkalmazásával:

- A tanulmányaikat befejező és szakképzettséget szerző fiatalok számának növelése és az iskolát elhagyók számának csökkentése.
- A hátrányosabb helyzetű fiataloknak speciális programok nyújtása a talpra álláshoz.
- Továbbképzési lehetőségek, munkahelyi gyakorlat és foglalkoztatási támogatások a munkanélküli fiatalok számára, munkaerőpiacra való belépésük megkönnyítésére.
- Átfogó szakképzési tanácsadási és pályaaorientációs rendszer kiépítése fiataloknak.

További fejlesztési szükségletek:

- Az ifjúsági munkanélküliség csökkentése érdekében elsősorban a *megelőzésre* kell hangsúlyt fektetni. Olyan oktatási-képzési rendszert kell kialakítani, amely képes a jelen munkaerőpiac igényeit kielégíteni és a jövő szükségleteinek is elébe menni. Olyan foglalkozási ágak felé kell az egyes iskoláknak tanítványait orientálni, amelyekre a legnagyobb a munkaerő-piaci igény. Ez egyben azt is jelenti, hogy az iskoláknak képessé kell válniuk a munkaerő-piaci igények felismerésére és előrejelzésére, továbbá arra is, hogy kövessék az egyes foglalkozások, szakmák ismereteinek – a technikai fejlődés által követelt – megújulási ütemét. Az oktatás fejlesztése, e tényezők komplex figyelembevétele a – mindeztáig igen hiányos – együttműködés fontosságát hangsúlyozza. Az oktatás fejlesztését a társadalmi és gazdasági fejlődés részeként kell kezelni, ezért szoros együttműködést kell kiépíteni az oktatási, gazdasági, pénzügyi és területfejlesztési politikák között.
- Az új információs és kommunikációs társadalom magas szintű általános felkészültséget követel. Ezért hosszabb távon követelmény a középiskolai végzettség általánossá tétele. Ebből következően a munkaerő-piaci képzések rendszerét csak olyan mértékben kell befogadóvá tenni az alacsonyabb végzettségűek számára, amely nem jelent visszalépést a rendszer egésze szempontjából. Sokkal inkább az *előképzés, felkészítés, felzárkóztatás* intézményeit kell megerősíteni. Ez abból a szempontból is fontos lenne, hogy ily módon kezelni lehetne azokat a speciális problémákat is, amelyek a különböző hátrányos csoportok felzárkóztatását akadályozzák.
- Mivel azoknak a fiataloknak a legnehezebb az elhelyezkedése, akik „eladható” képességek nélkül hagyják ez az iskolarendszert, csökkenteni kell a lemorzsolódó fiatalok számát és megkülönböztetett figyelmet kell fordítani a tanulási nehézségekkel küszködő fiatalokra.
- A középfokú szakképzettséggel betölthető munkakörök száma jelentősen nő mind a fizikai, mind a nem fizikai állományban, ugyanakkor az alapfokú szakképzettség iránti szükséglet is bővül, de magasabb iskolázottsági bázison. Ez azt jelenti, hogy a munkahelyek nagy részét rugalmasan alkalmazkodni képes szakemberekkel kell majd betölteni, akik szakmájukat néhány évig gyakorolva, képesek könnyen átállni más szakterületre.
- A fiatalok számára különösen fontos, hogy a kiútkeresési stratégiák kialakításában fokozottan építsünk az egyéni ambíciókra, készségekre, mert csak akkor várható el tőlük együttműködés. A munkaügyi kirendeltségeknél készülő „együttműködési tervek”

---

<sup>20</sup> Gere Ilona: Ifjúsági munkanélküliség: a probléma jellemzése, eddigi intézkedések hatása, további teendők. Ibid: pp. 45-66.

semmiképpen nem lehetnek formálisak, teljesülésük ellenőrzése mindkét oldalról igen fontos lenne.

- Az érzékeny, illetőleg hátrányos helyzetű munkanélküli csoportok problémáinak komplex kezelése csak személyre szóló szolgáltatások biztosításával valósítható meg. Ezt a tevékenységet a munkaügyi szervezet igen sok helyen csak formálisan, gyenge hatáskörrel képes ellátni. A kirendeltségek ezirányú szakember-hiányát, kapacitás-szűkösségét – akár a megerősített civil partnerek bevonásával – mindenképpen pótolni kell. Enélkül remény sincs az Európai Unió –ifjúsági munkanélküliség elleni eredményes fellépésre vonatkozó – foglalkoztatási irányvonalának a teljesülésére.

Ahhoz, hogy a felnőtt munkanélküliek esetében biztosítani lehessen, hogy kapjanak valamilyen újakezdési lehetőséget, mielőtt regisztrációban töltött idejük eléri a 12 hónapot, a következő fejlesztésekre van szükség:<sup>21</sup>

- Támogatások, eszközök, programok: ezen a területen is nélkülözhetetlen a szakmai irányítás megerősítése (eszközcélok, irányelvek, ajánlások, tervezés, monitorozás, értékelés). Meg kell tanulni a központi célok adaptálását régióra, kistérségre.
- A közhasznú munkát a foglalkoztathatóság javítására kell felhasználni. Munkahely hiány esetén ez biztosíthatja a munkavégző képesség megőrzését, de ehhez magasabb bérre, kvalifikált munkára van szükség. A kvalifikálatlan, de motiválható személyek részére pedig alapismeretek oktatásával, felzárkóztató képzésekkel lehet kombinálni bérfizetés mellett a munkavégzést, s ezzel felkészíteni őket a bekapcsolódásra szakmai képzésbe. Jelentős munkaerő-kereslet esetén a közhasznú foglalkoztatás tranzit jellegét kell erősíteni, előtérbe állítva a szociális, fejlesztő, önépítő funkciót. A reintegrálást kell szolgálni, a foglalkoztatást kiegészítő képzésekkel, önfejlesztéssel.
- A bértámogatást is alá kell rendelni a személyek segítésének. A munkaügyi központ döntse el, hogy kinek van erre szüksége, ne a munkaadók fölőzzék le a jó képességű munkanélkülieket.
- A képzések teljes struktúráját is át kellene rendezni, s azt a hátrányos helyzetűek életmódjához, lehetőségeihez igazítani, jelentős érdekeltséget teremtve a részvételben.
- A programtámogatás bevezetése a hátrányos helyzetűek előnyére válik, hiszen a kombinált lehetőségek, a szabályozási kötöttségek nagymértékű lazítása kedvez a rugalmas támogatási formák kialakításának. A működést azonban több tényező nehezíti. Ez a konstrukció sokkal bonyolultabb döntés-előkészítést, szakmai munkát, szervezési, pénzügyi bonyolítást igényel, aminek a gyakorlata, szakemberei kapacitása jelenleg még hiányzik a munkaügyi központokban.
- A rossz közlekedésű kistérségeken élő munkanélküliek támogatása csak akkor lesz sikeres, ha az önkormányzatok mintájára a munkaügyi szervezet is olyan támogatásokat tud kínálni, amelyek a kistérségi társadalom munkamegosztási viszonyait tudomásul veszik, arra építenek, azt kiegészítik.
- A munkaerő-piaci szolgáltatások terén sem nélkülözhető egy fejlesztési koncepció, következetes szakmai irányítás.
- A munkaközvetítés azt a feladatot is magában foglalja, hogy a munkaügyi szervezet növelje részesedését a munkaerő-piaci mozgásokban, bővítse, javítsa kapcsolatait a munkáltatókkal és újítsa meg munkamódszerét. Jelenleg a leterheltség, a szakértelem részleges hiánya, a hatósági beállítódás és az előítéletek megakadályozzák, hogy a hátrányos helyzetekből adódó nehézségek kiderüljenek, és így azt is, hogy a munkanélküli a problémájának megfelelő, vállalható támogatási lehetőséghez jusson.

---

<sup>21</sup> Bajka Gábor: A tartós munkanélküliség: a probléma jellemzése, eddigi intézkedések hatása, további teendők. Ibid: pp. 67-90.

A foglalkoztathatóság javításának feltétele, hogy jelentősen növekedjék azoknak a személyeknek a száma, akik aktív munkaerő-piaci programokban vesznek részt. Ezek az elmúlt évtizedben a munkanélküliek növekvő hányadának (1999-ben 21,3%) biztosítottak képzési, foglalkoztatási lehetőséget.<sup>22</sup> Ez ugyan formálisan megfelel az Európai Unió által támasztott elvárásnak – ami ezt a mértéket legalább 20%-ban határozta meg –, de tovább szükséges javítani az aktív eszközök révén a munkanélküliségből kikerülők arányát. Az aktív programok mellett a munkaerő-kínálatot csökkentő eszközöknek (korengedményes nyugdíj, előnyugdíj) is szerepük volt abban, hogy az átlagos munkanélküliségi ráta évente 3-4%-kal volt kevesebb annál, mint amekkora e programok nélkül lett volna.

Az aktív eszközökre a foglalkoztatási törvény hatályba lépése óta a munkaerő-piaci költségvetésnek mindössze egyötödét fordították, bár a közelmúltban érezhetően emelkedett ez az arány. Az aktív eszközökre szánt források részesedése a GDP-ből ugyanakkor folyamatosan csökken, aminek az az oka, hogy az aktív eszközök kiadásainak bővülése elmaradt a GDP növekedési ütemétől. A ráfordítások megemlése mellett természetesen az is nagyon fontos, hogy ezeket a hatalmas összegeket minél hatékonyabban költjük el. A munkaerő-piaci szervezetnek is jelentős fejlődésen kell keresztül menni. Tevékenységében meghatározóvá kell válnia a közvetítésnek, tanácsadásnak valamint az aktív eszközök és komplex munkaerő-piaci programok alkalmazásának. Meg kell tanulni ilyen programokat tervezni, szervezni, irányítani, monitorozni és értékelni, nem utolsósorban az Európai Szociális Alapból várható támogatások igénybevitelére való felkészülés érdekében. A hatósági tevékenységnek vissza kell szorulnia, s ezzel párhuzamosan erősödnie kell a szervezet szolgáltató jellegének. A mennyiségi szemlélet helyett a minőséget, az eredményességet és a hatékonyságot kell előtérbe helyezni. Mindezek érdekében folytatni kell a tevékenység eredményességének és hatékonyságának monitorozását, értékelését, sőt ki kell terjeszteni a vizsgálatokat a szolgáltatásokra és a komplex programokra is. A foglalkoztatáspolitikai és a munkaerő-piaci politika felelős irányítóinak pedig – országos, regionális és helyi szinten is – a visszajelzések alapján folyamatosan fejleszteni, módosítani, finomítani kell a rendszert.

Mint említettük, a foglalkoztathatóság javítása azokra az ösztönzőkre is kiterjed, amelyekkel az egyéneket álláskeresésre készítik. Ezért az I. pilléren belül olyan irányvonal is található, amely arra kötelezi a tagállamokat, hogy vizsgálják felül, s ha szükséges, úgy módosítsák segélyezési rendszerüket, hogy az a munkanélküli és inaktív embereket munkakeresésre és a munka tényleges felvételére ösztönözze.

A munkanélküli-segélyezés ellenőrző hatásáról kevés ténybeli ismeretünk van. A kisszámú vizsgálat, amely foglalkozott a kérdéssel, különböző eredményre jutott. Egyes vizsgálatok gyenge ellenőrző hatásról számoltak be, mások egyáltalán nem találtak ilyet. A kapott eredmények mindenestre nem bizonyítják, hogy a munkanélküli-segély Magyarországon széles körben jelentős ellenőrző hatást fejtene ki.<sup>23</sup>

A szociális ellátórendszer ezzel szemben bír ilyen hatással, ami nagyrészt a rendszerek összehangolatlanságára, a rosszul megválasztott segélyezési technikákra vezethető vissza, vagy arra, hogy az egyes juttatások hosszú időre elválasztják a munkaerőpiactól az abban részesülőt és hiányoznak a kapcsolattartást, visszatérést segítő eszközök és programok. Ez tapasztalható a gyermekgondozási ellátást igénybevevők esetében, a munkavállalási korú nyugdíjasoknál, a megváltozott munkaképességűeknél és azoknál is, akiknek már évek óta nincs bejelentett munkahelyük.<sup>24</sup>

<sup>22</sup>Lázár György, Sziklai Éva, Varga Ildikó: Áttérés a passzív munkaerő-piaci eszközökről az aktív munkaerő-piaci politikára, Ibid: pp. 91-128.

<sup>23</sup>Nagy Gyula: Munkanélküli-segélyezés Magyarországon a kilencvenes években, Ibid: pp. 91-128.

<sup>24</sup>Garzó Lilla: A szociális ellátórendszerek munkára ösztönző hatásának felülvizsgálata és erősítése, Ibid: pp.

Az ellátórendszer átalakítása során összhangot kell teremteni az egyes ellátások között, és olyan eszközöket kialakítani, amelyek segítik a „nem-munka” (munkanélküliség, inaktivitás) és a munka közötti érintkezést, a rugalmasabb átjárást.

- A munkára ösztönző hatás erősítéséhez mindenképp először van szükség, hogy több legyen az olyan munkapozíció, ahol fogadják a szociális ellátásból kikerülő személyeket, és amely valamelyest vonzó lehetőséget kínál. Ehhez legfontosabb a minimálbér emelése és közterheinek csökkentése.
- A munkaerőpiacra való visszatérést széles körű programok segíthetik. Ezek ma is működnek, de hiányzik az egyes eszközök és támogatások egymáshoz kapcsolódásának mechanizmusa, az együttműködő partnerek köre és gyakran a szükséges pénz is.
- Fontos feltétel a vállalatokon belüli és kívüli atipikus foglalkoztatási formáknak az elterjesztése is.
- A munkanélküli ellátás rendszerét ugyancsak célszerű újragondolni. Változatlanul az aktív korú nem-foglalkoztatottak háromelemű ellátását tartjuk célravezetőnek, már csak azért is, mert a reaktiválás, az újrafoglalkoztathatóság szempontjából is jól elkülöníthető a három szakasz. Az első hónapokban, legfeljebb egy évig még meglehetősen erős a kötődés a munka világához. A második szakaszban már jóval nehezebb önállóan elhelyezkedni, a harmadikban pedig már meglazulnak a munkaerő-piaci kapcsolatok. A munkakeresés és a foglalkoztatás támogatása más eszközöket igényel a munkanélküliség különböző szakaszaiban.

A foglalkoztathatóság javításának célja a szociális kirekesztődéssel szembeni fellépés is. Ezért a foglalkoztatási irányvonalak nagy hangsúlyt helyeznek a hátrányos helyzetű emberekre, mondván, hogy a munkaerőpiacnak mindenki számára nyitottá kell válnia! Az Európai Bizottság országjelentései hazánkra vonatkozóan rendre a roma népességgel szembeni hátrányos megkülönböztetés jelenlétét kifogásolják és sürgetik a roma cselekvési program hathatós beindítását, beleértve a foglalkoztatási lehetőségek megteremtésének meggyorsítását és az oktatáshoz való hozzáférésüket.

A másik hátrányos helyzetű csoportot a megváltozott munkaképességű emberek alkotják. Magyarországon legalább félmillió olyan munkaképes korú ember él, akinek egészségi állapota tartósan nehezíti munkavégzését vagy munkavállalását, s aki emiatt szervezett társadalmi segítségre – foglalkozási rehabilitációra – szorul. Ez elmúlt évtizedekben valódi – a megmaradt képességekre építő – foglalkozási rehabilitáció nálunk alig létezett. Hiányzott ennek jogszabályi kerete, a hatékony érdekeltségi és ösztönző rendszer, állandóan változott a kormányzati irányítás színtere és egyáltalán nem épült ki a foglalkozási rehabilitáció intézményrendszere. A 2381/1996. (XII.20.) sz. kormányhatározattal új fejezet kezdődött. Ez ugyanis arról rendelkezett, hogy – a rokkantsági nyugdíjrendszer tervezett átalakításával összefüggésben – megteremti a foglalkozási rehabilitáció orvosszakértői, jogi, érdekeltségi és minimális intézményi feltételrendszerét, a pénzbeli ellátást hozzákapcsolja a rehabilitációban való részvételhez és a finanszírozást megosztja a társadalombiztosítási alapok, a Munkaerő-piaci Alap és a szociális költségvetés között. Az elért kezdeti eredmények a rehabilitáció megalapozásának fontos elemei, azonban a személyi, tárgyi feltételeket, a rehabilitáció szakmai bázisát, az aktív rehabilitáció terjedelmét, kapacitását, forrásait, a foglalkoztatás munkáltatói és munkavállalói érdekeltségi viszonyait ahhoz mérten, hogy e szolgáltatásnak a jelenlegi pénzbeli ellátások alternatívájaként kellene megjelennie, a foglalkoztatási szakemberek még elégtelennek tartják.<sup>25</sup>

## **II. PILLÉR: A VÁLLALKOZÓKÉSZSÉG FEJLESZTÉSE**

A II. pillér középpontjában egyfelől a foglalkoztatás-barát adórendszer megteremtése, másfelől pedig a helyi szintű foglalkoztatási lehetőségek kiaknázása áll.

Az Európai Unió foglalkoztatási irányvonalai közül több is megfogalmaz olyan célokat, hogy csökkenteni kell az élők munkára eső közterheket, a foglalkoztatás élénkítése érdekében.

A hazai adó- és járulékrendszer befolyása a foglalkoztatásra statisztikai alapon nem ragadható meg, mert a gazdaság szerkezetében, a tulajdoni viszonyokban és a versenyfeltételekben bekövetkezett rendkívül erőteljes változásokhoz képest ennek szükségképpen marginális volt a hatása. Mindazonáltal a nemzetközi adatok tükrében és logikai alapon is megállapítható, hogy a viszonylag magas járulékkulcsok, különösen pedig a legalacsonyabb bérkategóriákban a fix befizetési kötelezettségek viszonylag magas szintje erőteljesen hátráltatja az alacsony keresetűek munkahelyének megőrzését, visszafogja a munkáltatók munkaerő-felvételi magatartását, különös tekintettel a részmunkaidős foglalkoztatásra.<sup>26</sup> A jövőben különösen nagy súlyt kell helyezni a kis- és közepes vállalkozások fejlődésének elősegítésére, amit a jelenlegi kedvezmény-rendszer nem preferál. Különösen fontos, hogy a kedvezmények a foglalkoztatás regionális különbségeit enyhítsék, kiemelten támogatva az elmaradott területeket. A kis- és közepes vállalkozások támogatását segíti az adózással összefüggő adminisztrációs terhek csökkentése is, amire szintén nagy hangsúlyt kell helyezni a jövőbeni törvénymódosítások során.

Az Európai Unió foglalkoztatási deficitje a világ fejlettebb gazdasági térségeihez képest a szolgáltatások területén jelentkezik, ezért az EU elvárja a tagállamoktól, hogy dolgozzanak ki koncepcionális keretet a szolgáltató szektorban rejlő foglalkoztatási potenciál kiaknázására. Milyen lehetőségeket hordoz számunkra ennek a szektornak néhány nagy fejlődés előtt álló ágazata munkahely-teremtési szempontból?

Elsőként kell említeni a környezetvédelmet, amire az EU-csatlakozásra való felkészülés előtt és után is száz-milliárdokat kell költeni.<sup>27</sup> Magyarország három legsúlyosabb környezeti problémája a szennyvízkezelés és tisztítás megoldatlansága, a hulladék-gazdálkodás hiányosságai és a légszennyezés. Az első kettő az önkormányzatok szintjén jelentkező feladat. Az ország csatornahálózata 2015-re gyakorlatilag megduplázódik, ami évente átlagosan 1200 km csatorna létesítését jelenti. Ennek létszámszükséglete 14500 főre becsülhető. A szennyvíztisztítók üzemeltetése nem tartozik a munkaerő-igényes tevékenységek közé: foglalkoztatási igénye 2015-re 1700 főre prognosztizálható. A települési hulladékgazdálkodás terén a fejlesztések több területen is jelentős mértékű hatást gyakorolhatnak a foglalkoztatási helyzetre. A hulladéklerakó kapacitás bővítésénél 2015-ig mintegy 7000-7500 közvetlen munkahely-teremtésre nyílna lehetőség, további 4000 fő pedig közvetett módon kapcsolódhatna a kiépítéshez. A lerakó üzemeltetésénél 2000 új munkahelyre lehet számítani. A hulladékgazdálkodási törvény értelmében 2002-ig a települési hulladékgyűjtést általánossá kell tenni, ami a korábbi létszámot 600 fővel bővíti.

Az uniós csatlakozás környezetvédelmi szempontból harmadik legnagyobb feladata a levegőtisztaság-védelem. A légszennyezést döntő mértékben az ipar és a közlekedés okozza. Az EU-csatlakozás környezetvédelmi követelményeinek teljesítése az iparban minden bizonnyal létszámleépítéssel jár; a környezetvédelmi piactól a foglalkoztatás bővítését elsősorban akkor várhatjuk, ha a technológiáknak legalább egy számottevő részét a hazai ipar állítja elő.

<sup>26</sup> Barát Mária, Hamza Lászlóné: Az adó- és járulékrendszer értékelése foglalkoztatáspolitikai szempontból, Ibid: pp.279-309.

<sup>27</sup> Kiss Károly: A környezetvédelem hatása a foglalkoztatásra, Ibid: pp. 311-323.



Az ökoszociális piacgazdasági modell térhódításával az elmúlt 15-20 év során jelentős változásokon ment keresztül a vidéki táj és környezet szerepe, megítélése. Rá kellett ébredni arra, hogy a vidéki térség nem csupán a mezőgazdasági termelés színtere, hanem egyben biológiai és társadalmi élettér is, és ha beavatkozásainkat kizárólag a termelés hatékonyságának növelése vezérli, mindez komoly veszélybe kerülhet. A mezőgazdasági politikának ezért abba az irányba kell haladnia, hogy ne pusztán olyan szektorális célokat szolgáljon, amelyek a gazdálkodókat segítik a termékpiacokon, hanem általában a vidéki térségek fejlődését. A hazai agrárpolitika elindult ebbe az irányba. A Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program elsődleges törekvése olyan mezőgazdaság kialakítása, amely a vidéki foglalkoztatási és jövedelemszerzési lehetőségek bővítésén, a természeti erőforrások fenntartható használatán, a természeti értékek, a biodiverzitás megőrzésén, a táj értékeinek megóvásán, valamint egészséges termékek előállításán alapszik. Ha ez megvalósul, a napjainkra jellemző 280 ezer mezőgazdasági foglalkoztatottal szemben jóval több, mint félmillió főnek biztosíthat munkát és megélhetést ez a szektor. Vagyis, a mezőgazdaság foglalkoztatási kapacitása a jelenlegihez képest mintegy 300 ezer fővel növelhető lenne, ráadásul épp azokban a környezeti szempontból sérülékeny, extenzív agrárregiókban, amelyek jelentős munkanélküliséggel küzdenek.

A fejlett piacgazdaságokban az egészségügy ugyancsak a gazdaság innovatív húzóágazata, melynek gazdaságfejlesztő és szélesebb, ágazaton kívüli foglalkoztatási hatása is igen jelentős. Az egészségügy nálunk is egy dinamikusan fejlődő szolgáltatás-rendszernek tekinthető, amely számottevő foglalkoztatási potenciállal rendelkezik, annak ellenére, hogy orvosokból – legalább is hagyományos, kuratív szerepüket figyelembe véve – túlképzés van. Az átalakuló egészségügy ugyanakkor megfelelő pályakorrekciókkal új lehetőségeket nyújthat számukra.<sup>28</sup>

A korstruktúra és a megbetegedési viszonyok változása miatt az egészségügy súlyosbodó problémája az ápolás, szakápolás kérdésköre. A megoldás fő iránya a családok felkészítése az öngondoskodásra. Ez nem csupán a kormány erkölcsi kötelessége, hanem jó beruházás is, mert a család olyan feladatokat tud vállalni, amelyek pótlása a közfinanszírozású intézményekben sokkal rosszabb hatásfokkal, magasabb költség mellett lehetséges. Az ápolás finanszírozási gondjait enyhíthetné az ápolási biztosításnak, mint önálló társadalombiztosítási ágának a bevezetése.

A szociális gazdaság fejlesztésének ugyancsak fontos szerepe lehet a foglalkoztatási színvonal növelésében. Elsősorban azok számára biztosítana munkaalkalmakat, akiknek ma igen nehéz elhelyezkedniük: az idősebbeknek, a gyermeküket nevelő nőknek. Közvetett hatása is jelentős lehet: bizonyos háztartási teendők átvállalásával, a gyermekfelügyelet megszervezésével lehetővé tenné a munkavállalást mindazok számára, akiknek erre eddig azért nem volt módjuk, mert nem találtak segítséget kötelezettségeik ellátásában, vagy azt nem tudták megfizetni. A potenciális munkaerő-kínálat nagyságára vonatkozó számítás alapján arra lehet következtetni, hogy a szociális gazdaságba – ezen belül is a személyi-háztartási-szociális szolgáltatásokba – bevonható munkaerő létszáma 400-450 ezer főre tehető, nagy részük rész munkaidőben foglalkoztatható. Elsősorban a kisebb településeken jelentősek a hiányok a személyi szolgáltatások körében, a népesség előregedése, a többgenerációs családok felbomlása, a humán infrastruktúra és az állami szolgáltatások kiépületlensége vagy visszafejlődése miatt. Ezeken a településeken nehezebb is munkát találni, tehát a szociális gazdaságba bevonható létszám is viszonylag nagyobb, alacsonyabb a bérigény, könnyebben alakítható ki a szolgáltatást nyújtók és igénybevevők közötti bizalmi viszony. Ugyanakkor a fizetőképes kereslet kisebb, mint a városokban. A szociális gazdaság kiépülésének általában is

<sup>28</sup> Kincses Gyula: Az egészségügy foglalkoztatási potenciálja, Helyzet és perspektívák, Ibid: pp. 325-343.

komoly pénzügyi korlátja a háztartások elégtelen fizetőképessége, a szolgáltatások magas ára, ill. térítési díja, valamint a szolgáltatást nyújtók igen alacsony keresete. Ezeket az akadályokat speciális pénzügyi konstrukciókkal, támogatásokkal kell ellensúlyozni, aminek a kidolgozását mielőbb meg kell kezdeni.

### **III. PILLÉR: A VÁLLALKOZÁSOK ÉS MUNKAVÁLLALÓIK ALKALMAZKODÓ KÉPESSÉGÉNEK FEJLESZTÉSE**

A munkaerőpiac rugalmassága az Európai Unióban (is) napirenden lévő, aktuális, sokat vitatott probléma. A kitűzött cél kettős:

- a foglalkoztatás rugalmasságának fokozása
- és a munkavállalók állásbiztonságának a megőrzése, védelme.

A közelítésmód is legalább kétdimenziós, amennyiben egyfelől megnyilvánul a foglalkoztatás rugalmas formáinak a térnyerésében - különösen a határozatlan idejű jogviszonynak határozott idejűvel való felváltásában, illetve a munkaviszonynak polgári jogviszonyokkal történő kiváltásában -, másfelől tetten érhető a munkaidő rugalmasabb felhasználásában.

Ami a foglalkoztatás rugalmasabbá válását – ezen belül is elsősorban a polgárjogi szerződésen alapuló munkavégzés terjedését – illeti, ennek a folyamatnak hazánk már jócskán részese. Az állam illetve a szakszervezet válasza ugyanakkor késik, pontosabban mindezideig kimerült a szembehelyezkedésben, vagy a helyzet csendes tudomásulvételében.<sup>29</sup> A probléma kezelése a szögesen szembenálló érdekek miatt még ma is nyitott kérdés a kormány és a jogi szabályozás számára. A munkáltatók nagyobb rugalmasságot sürgetnek, míg a szakszervezetek több jogi garanciát követelnek a dolgozók védelmére. Mindkét követelés legitim és indokolt. A versenyszféra munkajogi szabályozása – az átalakult gazdaság és foglalkoztatás viszonyai között – rendkívül merevnek bizonyult és sokszor szinte alkalmazhatatlan. Ugyanakkor a munkavégzés új keretei között tevékenykedők számára nem nyújt semmiféle védelmet. Szükség lenne arra, hogy a „költségtakarékos” foglalkoztatási formák szabályozása legyen tárgya a munkajogi törvények felülvizsgálatának.

- A Munka Törvénykönyvében meg kellene határozni a munkaviszony legfőbb kritériumait, annak érdekében, hogy a munkaadók, a munkavállalók és a munkaügyi ellenőrzés is megfelelő jogi alapokkal rendelkezzenek a munkaviszony és a „burkolt munkaviszony” azonosításához.
- A polgári jogviszonyban foglalkoztatott önfoglalkoztató vállalkozót, aki végzett munkájából él és egyetlen szerződő partnertől függ – tehát tulajdonképpen munkavállaló -, meg lehet hagyni annak ami, de legalább is részleges munkajogi védelmet szükséges biztosítani számára.
- Azt, hogy ez pontosan mit jelent, részben alapos szakmai előkészítő munkával, részben az érintettekkel való tárgyalások révén lehet és kell kimunkálni. Ebben éppúgy mozgásteret kell kapnia a munkaadó legitim törekvésének a foglalkoztatás költségeinek mérséklésére, mint a vállalkozó/munkavállaló jogos igényének, hogy függősége valamiféle munkajogi védelemmel is párosuljon.

Hozzá kell tenni: nem várható, hogy a jelenség kezelésére a jogi szabályozás felülvizsgálata hozza meg a lehetséges megoldásokat. Valójában a foglalkoztatás költségei azok, aminek mélyreható újragondolására van szükség. Végző soron kizárólag ezek csökkentése – a

<sup>29</sup> Héthy Lajos: A rugalmas foglalkoztatás és a munkavállalók védelme, Ibid: pp. 389-405.

kereseteket terhelő járulékok és adók mérséklése – képes oldani a „kölségtakarékos”, a munkajog helyett a polgárjogon alapuló foglalkoztatás burjánzásából adódó mai súlyos feszültségeket.

Ami pedig a munkaidő rugalmas felhasználását illeti, Magyarországon egyelőre nem jellemző, hogy a munkaadók a termelékenység növelése, a versenyképesség javítása érdekében flexibilizálnák munkaidő-rendszereiket. Eddig a piaci sikerhez elegendőek voltak az extenzív racionalizálási eljárások (a felesleges létszám leépítése) és az alacsony hazai bérszínvonalban rejlő komparatív előnyök. A munkavállalók képviselőitől még inkább távol áll az a közelítésmód, hogy a foglalkoztatás biztonsága érdekében serkentsék munkaadóikat olyan rugalmas munkarendek bevezetésére, aminek hasznából stabilizálni, sőt bővíteni lehet a munkahelyeket. Egyelőre fejletlen a szolgáltató szektor, ahol a legvalószínűbb annak a konfliktusnak a kiéleződése, ami a lakossági igények gyors és rugalmas kielégítését célzó munkáltatói törekvések, valamint az ezért estéjük, hétvégüket feláldozni kényszerülő munkavállalók ellenállása miatt várható. Ezt előrevetítik a nagy tőkeberuházásokat végrehajtott bevásárlóközpontok ünnepi nyitvatartása körül kibontakozott viták, ami kompromisszumos megoldással zárult, ha nem is mindenki meglegedésére. Valószínű, hogy a hétfői nyitvatartás mellett elemi erővel fog előtörni az - egyes munkáltatók által már jelzett - igény olyan szabályozás iránt, amely a ledolgozandó munkaidő felhasználásának a lehetőségét éves keretek között biztosítaná. Arra is számítani lehet, hogy a fizetett éves szabadság kivételének törvényi előírása - miszerint azt a naptári évet követő félév végéig kötelező kivenni és kiadni - akadályozza olyan munkavállalói szándékok megjelenését, amelyek több évi szabadság-törédekeket összegyűjtve, illetve az erre való jogosultságot előzetes ledolgozással megszerelve teremtenének módot egy hosszabb kikapcsolódásra, s ezzel átmeneti foglalkoztatási lehetőséget mások számára. Ezek a flexibilizálási törekvések azonban csak akkor válnak nyílt vitatémává, ha a munkáltatók és a munkavállalók formalizálják ebbéli szándékaikat. Eddig a piaci viszonyokhoz való alkalmazkodást a spontaneitás jellemezte, ami mind a munkáltatói, mind pedig a munkavállalói oldal imponáló rugalmasságát bizonyítja. Félő azonban, hogy ennek háttérében a kényszerek, a kiszolgáltatottság és a túlélésért folyó küzdelem állnak. Ezt megváltoztatni csak úgy lehet, ha az egyéni informális alkuk helyében a munkáltatók és a munkavállalók képviselői által megkötött kollektív megállapodások lépnek.

#### **IV. PILLÉR: A NŐK ÉS FÉRFIAK ESÉLYEGYENLŐSÉGÉT ELŐSEGÍTŐ POLITIKÁK MEGERŐSÍTÉSE**

Az Unió foglalkoztatási stratégiájának IV. pillére az esélyegyenlőség politikájának megerősítését tűzi ki célul, kifejezetten a férfiakra és nőkre koncentrálva. Ennek háttérében nem emberjogi megfontolások állnak, hanem az, hogy az amerikaitól jóval elmaradó európai foglalkoztatási ráták egyik fő oka a tagállamok többségében a nők alacsony szintű munkavállalása és a férfiaknál magasabb munkanélkülisége. Ezért javulást elérni is csak a nők hátrányainak felszámolásával lehet.

Foglalkoztatáspolitikai szempontból nálunk is nagy jelentőséggel bír a nemek egyenlősége, mert e jelszót követve dolgozott a nők túlnyomó többsége a rendszerváltozást megelőző Magyarországon. A foglalkoztatottak aránya a 15-64 éves női népességből még az 1990. év elején is 67% volt, ami jelentősen meghaladta az Európai Unió tagállamainak akkori átlagát (49,5%). A rendszerváltozást követően a nők foglalkoztatottsága – hasonlóan a férfiakéhoz – jelentősen visszaesett. Ezt egyfelől a munkaerő-piaci helyzet általános romlását, a munkanélküliség növekedését kiváltó okok idézték elő, másfelől pedig az a kormányzati

politika, amely a munkahelyek tömeges megszűnése miatti társadalmi sokkot olyan intézkedésekkel próbálta megelőzni, illetve csillapítani, amelyek a munkaerőpiac elhagyására ösztönöztek. A szocializmusban erőltetett munkavállalási kényszer ellenreakciójaként szokatlanul széles körben kapott hangot az az igény és felfogás is, miszerint a nők elsődleges hivatása az anyaság, s a társadalom fizesse meg a jövőbeni beruházásnak tekintett gyermeknevelési munkát. A foglalkoztatási ráta visszaesése a nők esetében 1997-ben érte el a mélypontot, 45,4%-nál. Azóta szerény növekedés tapasztalható: 2001-ben a 15-64 éves nők 49,8%-a folytatott már keresőtevékenységet. Ez a mutató azonban így is jóval alacsonyabb, mint az Unió átlaga (54%).

A IV. pillér alá tartozó irányvonalak közül az első arra kötelezi a tagállamokat, hogy a nemek szerinti közelítésmódot mind a négy pillér valamennyi irányvonalánál alkalmazzák, ezért az Unió célszerűnek tartja:

- a nemek egyenlőségéért felelős testületekkel közös konzultatív rendszerek fejlesztését és megerősítését,
- olyan eljárások alkalmazását, amelyek lehetővé teszik a nemekre gyakorolt hatások értékelését valamennyi irányvonalnál
- olyan mutatószámok kidolgozását, amelyek alkalmasak a nemek egyenlősége terén elért előrelépés mérésére.

Ennek csak úgy lehet eleget tenni, ha valamennyi témafelelős főhatóság alkalmazza a nemek szerinti közelítésmódot a saját irányvonalának a kidolgozásánál.

A következő irányvonal a nemek közötti munkaerő-piaci különbségek csökkentésére szólít fel. E tekintetben nem állítható, hogy nálunk a munkaerőpiac vesztesei csakis a nők lennének. Ragaszkodni kell tehát a feladat eredeti értelméhez, mert a munka világának bizonyos területein a nők, másokon pedig a férfiak vannak hátrányos helyzetben.

- Az 1993. évi tetőpont óta a munkanélküliségi ráta a férfiak és nők esetében egyaránt folyamatosan csökken. 2001-ben a férfiak munkanélküliségi rátája 6,3% volt, a nőké pedig 5%. Azon kevés országok egyike vagyunk, ahol a munkanélküliség kevésbé sújtja a nőket, mint a férfiakat.
- A munkavállalási korú női népességből 1990. elején 26,8% volt inaktív (765ezer), ami 1998-ban tetőzött, közel 40%-nál (1170 ezer). Azóta mintegy 50 ezer nőnek sikerült visszatérnie a munkaerőpiacra, aminek hatására 38%-ra csökkent az inaktívak aránya. Ezt a folyamatot tovább kell erősíteni. A munkaerőpiactól való távolmaradás ugyanis nemcsak a munkajövedelemtől fosztja meg az érintetteket, hanem társadalombiztosítási ellátásra való jogosultságukat is veszélyezteti.
- A foglalkoztatás zsugorodásának volt és van pozitív hozama is a nők számára: javult a munkában maradtak iskolai végzettsége; modernizálódott a foglalkoztatottak szektorális összetétele; fiatalodott a korstruktúra; nőtt a szellemi munkát végzők aránya a fizikaiak rovására. E strukturális változásoknak köszönhetően a férfiak javára a rendszerváltozást megelőzően fennálló kereseti előny 35%-ról 20%-ra mérséklődött a kilencvenes évek közepére.
- A nemek közti különbségeknek azonban számos formája létezik még a mai munkaerőpiacon is:
  - A női és férfi keresetek átlagos eltérése az összehasonlítható munkaköröket figyelembe véve is 12,7% volt a versenyszférában 2000-ben és nem sokkal alacsonyabb, 11,6% a költségvetési szektorban.

- A férfiak és a nők különböző gazdasági ágakban koncentrálnak, de ha ugyanabban a szektorban dolgoznak is, más munkakörökben és pozíciókban teszik azt, mint a férfiak. Erőteljes a foglalkozások nemenkénti elkülönülése, ami merevvé teszi a munkaerőpiacot.
- Továbbra is markáns a nők jelenléte a rosszul fizetett, de nagyobb állásbiztonságot adó költségvetési szektorban. A vállalkozók között és a vezető posztokon a nők aránya viszonylag alacsony.
- A férfiak hosszabb, a nők rövidebb ideig dolgoznak, elsősorban a túlmunka egyenlőtlen megoszlásának következtében.

A nemek egyenlőségének előfeltétele a családi és munkahelyi kötelezettségek összeegyeztetésének megkönnyítése. Ezért a következő irányvonal arra szólítja fel a tagállamokat, hogy a szociális partnerekkel együtt:

- családbarát politikákat dolgozzanak ki, vezessenek be és támogassanak,
- a fentiekre vonatkozóan tegyenek nemzeti kötelezettség-vállalásokat,
- és fordítsanak megkülönböztetett figyelmet azoknak a nőknek és férfiaknak a megsegítésére, akik a visszatérésüket fontolgatják a keresőfoglalkozásba.

Magyarországon a háztartások egyharmadában él kiskorú gyermek, 40%-ában pedig gondozásra szoruló eltartott. Ezek a családi kötelezettségek zömmel a nőkre hárulnak, ami akadályt képez a munkavállalásuknak, ugyanakkor potenciális forrását jelenti a munkahely-teremtésnek

A 0-3 év közötti kisgyerekek gondozása túlnyomórészt a családban történik. E korosztálynak csupán a 11%-át gondozzák intézményes keretek között, főleg bölcsődében. Ezek száma a rendszerváltozás óta a felére csökkent, a megmaradtak kihasználtsága pedig 100% fölötti. Az ellátottság területileg nagyon egyenetlen: a fővárosban több mint húsz, a kistelepüléseken egy százalékos. Az utóbbiban az igények kielégítésére a családi napközit próbálják meghonosítani. A normatív finanszírozás hiánya miatt ezek elterjedtsége egyelőre alacsony.

Az iskoláskor alattiak közel 90%-a óvodába jár és a kisiskolásoknál is kevés intézményi ellátásra vonatkozó igény marad kielégítetlenül férőhelyek hiánya miatt. Itt az a probléma, hogy a nyitvatartási idők rugalmatlanok, nem igazodnak a szülők munkaidejéhez.

Emiatt is nagy igény mutatkozik a kisgyermekes szülők körében a rugalmas és a részmunkaidőre, aminek elterjedtsége szűk körű. Ez ügyben eddig sem a rendszerváltozást megelőzően, sem azóta nem történt semmi.

A fogyatékos és idős hozzátartozók nagy többségét szintén a család gondozza. Nem kielégítő az ellátottság nappali intézményekből és elmarad az igényektől a házi gondozás lehetősége is. Az érintett háztartások körében az utóbbi iránt nagy az érdeklődés, amiért anyagi áldozat vállalására is hajlandók.

Át kell tekinteni a bölcsődék, óvodák, családi napközik és idősgondozó otthonok fejlesztésének lehetőségeit, különösen a hátrányos térségekben, koncepciót kell kidolgozni a Nemzeti Fejlesztési Tervben ezen intézmények fejlesztésére, az infrastruktúra biztosítására.

A gondozó intézmények infrastruktúrájának korszerűsítése mellett fel kell tárnai a személyi szolgáltatások otthoni, a megszokott lakókörnyezetben való nyújtásának a feltételeit, az otthonteremtő munkából munkahely-teremtő otthon létrehozó szociális gazdaság keretei között.

A gyermekgondozási alapellátások közül meg kell erősíteni a családi napközik intézményét, elsősorban a normatíva és a képzés segítségével. 2004. január 1-től a 10000 lakosnál nagyobb települések kötelesek bölcsődét üzemeltetni, amely a gyermek 3 éves koráig nyújt napközbeni ellátást.

Értékelni kell a gyermekgondozással összefüggő juttatások hatását a férfiak és nők munkaerő-piaci esélyegyenlőségére. Vizsgálni kell annak lehetőségét, hogyan vehetők igénybe ezek a támogatások rugalmasabban, esetleg részmunkaidővel kombinálva. Javaslatot kell kidolgozni a férfiak számára is egy rövid ideig tartó szülői szabadság bevezetésére. Keresni kell a módját annak, hogy a gyermekgondozási szabadságok miatt hiányzásokkal sújtott munkáltatók terheinek enyhítését hogyan lehet összekapcsolni a helyettesítésükre vállalkozó munkanélküliek foglalkoztatásának támogatásával.

A részmunkaidős foglalkoztatás és a rugalmas munkaidő-rendszerek elterjesztéséhez módszertani segítséget, tanácsadást célszerű kezdeményezni a munkáltatók számára. Emellett el kell hárítani azokat az akadályokat, amelyek megdrágítják a munkáltatóknak az atipikus foglalkoztatási formák alkalmazását. Az egyéni és munkáltatói igények feltárására, regisztrálására és testesztelt kielégítésére speciális munkaközvetítő szolgáltatást indokolt beindítani, az atipikus foglalkoztatást vállalni szándékozó álláskereső és az ilyen formában munkát biztosító munkáltatók számára.