

**EURÓPAI FOGLALKOZTATÁSI STRATÉGIA  
DILEMMÁK, ÉRTÉKELES ÉS JÖVŐ**

**GÁCS JÁNOS**

## Bevezetés

1. Az Európai Foglalkoztatási Stratégia szerkezete
  2. Merevség és rugalmasság – a munkapiaci intézmények és a szakpolitika létjogosultsága
  3. Együtt vagy külön? A foglalkoztatási stratégia elkülönített kiépítése és a többi szakpolitikával való integrálása
  4. Milyen témákat érdemes és lehetséges közösségi szinten eldönteni és koordinálni?
  5. Az Európai Foglalkoztatási Stratégia eredményeinek értékelése
    - 5.1. Az Európai Foglalkoztatási Stratégiáról általában
    - 5.2. Az aktív munkapiaci politikák *peer review* folyamata
    - 5.3. Magyarország és az Európai Foglalkoztatási Stratégia
  6. Záró következtetések
- Hivatkozások

## BEVEZETÉS\*

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia (EFS) az Európai Unió ambiciózus, összetett, nagy erőket megmozgató koordinációs és reformfolyamata. Az európai integráció fokozatos elmélyülése azt jelenti, hogy a tagországok gazdaságának és társadalmának egyre több területe egységesül, minden tagországban azonos intézményeket építenek ki, azonos törvényeket és szabályozást alkalmaznak. Az utóbbi időben e mellett az az igény is felmerült, hogy a tagországok egymással rendszeresen összehangolják a *nemzeti keretekben maradó* szabályozást és a nemzeti keretekben megvalósítani kívánt intézményi reformjait is. A foglalkoztatás és a munkaerőpiac területén az együttgondolkodás és a harmonizálás szükségessége az 1990-es években fogalmazódott meg olyan erővel, hogy e terület kiemelt jelentőségét az Európai Unió legfontosabb dokumentumába, az alapszerződésbe belefoglalták (ez az *amszterdami szerződés* volt), és egy sor új intézmény felállításával a foglalkoztatást az EU koordinált témájává tették.

Az 1997-ben elindított EFS igen komplex, nem könnyen áttekinthető folyamat, s e mellett születése óta többször is megújították. Magasztos célkitűzései, innovatív eszközei és az intenzív nemzetközi együttműködés ellenére szerepének, eredményességének megítélése nem egyértelmű. A stratégia történetében, állandó átalakulásában a gazdasági-társadalmi környezet korszakos változásai tükröződnek. Egyrészt, az EU-integráció elmélyülése (így az egységes piac és a monetáris unió kiépülése), valamint az EU legutóbbi kibővítése új erőterbe helyezte az unió munkapiacait is. Másrészt, a műszaki fejlődés sajátos új irányzata (az alacsony szakképzettség leértékelődése elsősorban a fejlett gazdaságokban), valamint a globalizáció gyorsuló kiteljesedése a foglalkoztatás területén jelentős, sokszor sokkoló változásokat, és ennek megfelelően lépéskényszert idézett elő. A félelem, hogy strukturális okok következtében állandósul a tömeges munkanélküliség, a munka világából való kirekesztődés, valamint hogy az öregedő népesség mellett a társadalombiztosítási rendszerek fenntarthatósága megrendül, az 1990-es évek elejétől kezdve fokozott erőfeszítésekre sarkallta a kutatókat, kormányokat és nemzetközi szervezeteket.

\* Köszönetemet fejezem ki a Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztériumnak, az Országos Tudományos Kutatási Alprogramoknak (T046871) és az Országos Kiemelésű Társadalomtudományi Kutatások Közalapítványnak (A-0157/2004) kutatásaim támogatásáért.

Az a meggyőződés, hogy a tapasztalatokat érdemes nemzetközi méretekben feldolgozni és megosztani, a munkaügyi politikákat a nemzetek között koordinálni, a munkapiaci reformokat szervezett módon, az országoknak „egymást ellenőrizve” nyomon követni és számon kérni, több jelentős nemzetközi szervezetet is arra sarkallt, hogy hosszú távú foglalkoztatási stratégiát dolgozzon ki, s annak megvalósítását elindítsa. 1994-ben az OECD meghirdette OECD foglalkoztatási stratégiáját (*OECD Job Strategy*), 1997-ben az EU útjára bocsátotta az Európai Foglalkoztatási Stratégiát, és végül 2003-ban a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) is elindította a Globális Foglalkoztatási Munkatervet (*Global Employment Agenda*). E stratégiák között tartalmi kérdésekben és szervezési módszerekben (meghirdetés, végrehajtás, nyomon követés, számonkérés) jelentős hasonlóság mutatkozik, de az eltérések is szembetűnők és karakterisztikusak. Ezekre a továbbiakban az EFS elemzése kapcsán többször visszatérünk.<sup>1</sup>

Az Európai Foglalkoztatási Stratégiáról az elmúlt években több kiváló ismertetés és elemzés jelent meg.<sup>2</sup> Ezért ez a tanulmány nem az EFS bemutatására törekszik, inkább annak szélesebb elméleti és szervezeti hátterét mutatja be néhány, az EFS lényegét érintő kérdés felvetésével és a megválaszolásával.

Az első részben igen röviden összefoglaljuk az EFS szerkezetét. A másodikban arra a kérdésre keressük a választ, hogy a munkapiac mely sajátosságai teszik szükségessé olyan intézmények működtetését, amelyek a piac spontán alkalmazkodási folyamatait gátolják. Mivel az utóbbi évtizedben szinte minden munkapiaci reform ezen sajátos intézmények átalakítását, nemegyszer felszámolását célozta meg, az EFS szerepének tárgyalása kapcsán indokolt azt az alapkérdést is tisztázni, hogy vajon a reformoknak mindig és mindenképpen az intézményi merevségek megszüntetése a célja. A következő részben bemutatjuk, milyen érvek és érdekek játszottak szerepet abban, hogy létrehozták az EFS-t, mint az EU *elkülönült* stratégiáját, és hogy az EU fejlődésének milyen vonulatai vezettek ahhoz, hogy 2005-től a foglalkoztatáspolitikát, többszörösen „áramvonalasított” formában, az unió más koordinált politikáival *integrálják*. A negyedik rész arra az alapvető kérdésre próbál válaszolni, hogy milyen témákat érdemes és lehetséges az unió közösségi szintjén eldönteni, illetve koordinálni, s hogy a foglalkoztatási és munkaügyi kérdések ebből a szempontból hova tartoznak. Az ötödik rész hivatalos és független forrásokra támaszkodva az EFS értékelésére tér ki. Itt foglaljuk össze röviden azt is, hogy hogyan alakult a magyar részvétel az EU foglalkoztatási stratégiájában. A tanulmányt következtetések levonásával zárjuk.

1 / E kérdésekről részletesen lásd Casey (2004), Noaksson–Jacobsson (2003), valamint Auer (2003) munkáit.

2 / Lásd Nagy (2003) és Frey (2004).

## 1. AZ EURÓPAI FOGLALKOZTATÁSI STRATÉGIA SZERKEZETE

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia gerincét a középtávra meghirdetett *foglalkoztatási irányvonalak* (*employment guidelines*) adják. Mivel a foglalkoztatás, a munkaerőpiac és a szociális gondoskodás témái az Európai Unióban nagy-

részt a tagországok saját hatáskörébe tartoznak, a foglalkoztatási irányvonalak megvalósítását szolgáló uniós koordinációt egy újfajta módszerre alapozzák, az úgynevezett *nyitott koordináció módszerére*. Ennek elemei a következők: közösségi szintű foglalkoztatási irányvonalak kidolgozása és rendszeres megújítása, a kitűzött célok elérésének ütemezése; kvantitatív és kvalitatív mutatók alkalmazása arra, hogy az Európai Unió és a tagországok teljesítményét mérik; az élenjáró megoldások elemzése és propagálása (*benchmarking*); az uniós irányelvek adaptálása nemzeti politikákra, a tagországok által elért eredmények rendszeres közös nyomon követése, értékelése és szisztematikus úgynevezett „társak általi elemzése” (*peer review*). A foglalkoztatási irányvonalakra épül a tagországok és az uniós *éves tervezési és beszámolási ciklusa*, amelyben részt vesznek a tagországok, az EU Bizottsága, és a Tanács különböző formációi. A tagországok legfontosabb hozzájárulása az EFS-hez az évente elkészített *nemzeti foglalkoztatási akcióterv* és az annak alapján végzett szakpolitikai munka. Fokozatosan növekvő szerephez jutottak az egységes elv szerint kidolgozott és publikált *strukturális mutatószámok*. Az egyes uniós tagországokban bevezetett innovatív aktív munkapiaci programok gyakorlatának megismerésére, értékelésére és az egymástól való tanulás elősegítésére elindították egy fakultatív elemeket is tartalmazó *peer review* folyamatot.

Noha a kiépült tervezési, ellenőrzési és beszámoltatási ciklus számos kötelező elemet tartalmaz, ha egy tagország a saját akciótervében ígéretet nem teljesíti, vagy az EU külön neki címzett ajánlásait nem tartja be, akkor nem kell szembenéznie szankciókkal. Maximum azzal kell számolnia, hogy elmaradását, rossz teljesítményét széles körben ismertté teszik (*name and shame*).

Az EFS foglalkoztatási irányvonalait először 1998-ra fogalmazták meg. Az EFS 2002-es értékelése után az Európai Tanács egy hosszabb, hároméves időszakra (2003–2006) új irányvonalakat fogadott el. A 2000-ben indult *lisszaboni folyamat* a 2000–2010 közötti időszakra vonatkozó *számszerű* foglalkoztatási és más előirányzatokkal bővítette ki az irányelveket (köztük a teljes foglalkoztatás elérésének célkitűzésével). 2005-ben az Európai Tanács megvonta a lisszaboni folyamat félidős mérlegét, és megsabta a stratégia újraindításának elveit. Ennek részeként a 2005–2008 közötti időszakra újabb foglalkoztatási irányvonalakat fogadtak el. Az új irányvonalak a makrogazdasági irányvonalakkal és a mikrogazdasági reformokra vonatkozó előirányzatokkal együtt az úgynevezett *integrált irányvonalak* részét alkotják. Ennek az integratív szemléletnek megfelelően 2005 őszétől a tagországok nem külön készítik el foglalkoztatási akciótervüket, hanem azt a *Nemzeti Akcióprogram a növekedésért és foglalkoztatásért* című nemzeti stratégia részeként dolgozzák ki. Az elmúlt és a következő évekre vonatkozó foglalkoztatási irányvonalak összefoglalását lásd a következő oldalon található keretes összefoglalóban.

## 2. MEREVSÉG ÉS RUGALMASSÁG – A MUNKAPIACI INTÉZMÉNYEK ÉS A SZAKPOLITIKA LÉTJOGOSULTSÁGA

A munkapiac intézményeinek alakítása, szerepének értékelése során általában a nézetek két szélsőség között húzódó sávban helyezkednek el. Mivel az Európai Foglalkoztatási Stratégia is a munkapiaci intézmények alakítására, azok

### Az EU foglalkoztatási irányvonalai 1998-ra, 2003–2006-ra és 2005–2008-ra (rövidített változatok)

#### 1998

- I. A foglalkoztathatóság javítása
  1. Az ifjúsági munkanélküliség elleni küzdelem és a tartós munkanélküliség kialakulásának megakadályozása
  2. Áttérés a passzív munkapiaci eszközökről az aktív eszközökre
  3. A szociális partneri viszony ösztönzése
  4. Az iskolarendszerből a munka világába való átmenet megkönnyítése
- II. A vállalkozó szellem erősítése
  5. A vállalkozások elindításának és működtetésének megkönnyítése
  6. A munkahely-teremtési lehetőségek kiaknázása
  7. Az adórendszert fokozottan foglalkoztatásbaráttá kell tenni
- III. A vállalatok és dolgozóik alkalmazkodóképességének fejlesztése
  8. A munkaszervezet modernizálása
  9. Az alkalmazkodóképesség elősegítése a vállalatban belül
- IV. Az esélyegyenlőséget szolgáló politikák erősítése
  10. Erőfeszítések a nemek közötti megkülönböztetés felszámolására
  11. A munka és a családi élet harmonizálása
  12. A munkába való visszatérés megkönnyítése
  13. Elő kell segíteni a hátrányos helyzetűeknek a munka világába való integrálását

#### 2003–2006

- I. Teljes foglalkoztatás
- II. A munka minőségének és termelékenységének javítása
- III. A társadalmi kohézió és befogadás erősítése

1. Aktív és preventív intézkedések a munkanélküliek és az inaktívak számára
2. Munkahelyteremtés és vállalkozás
3. Felkészülés a változásokra, az alkalmazkodóképesség és a munkaerőpiaci mobilitás elősegítése
4. A humán tőke fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás támogatása
5. A munkaerő-kínálat növelése és az időskori aktivitás elősegítése
6. Nők és férfiak esélyegyenlősége
7. A munkaerőpiaci integráció elősegítése és küzdelem a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő emberek diszkriminációja ellen
8. Ösztönzés a munkavállalásra (a munka kifizetődővé és vonzóvá tétele)
9. A be nem jelentett munkavégzés átalakítása bejelentett munkává
10. A regionális munkaerőpiaci különbségek csökkentése

#### 2005–2008

- A növekedésre és a foglalkoztatásra vonatkozó integrált irányvonalak (2005–2008)
- Makrogazdasági irányvonalak
1. A gazdasági stabilitás biztosítása a fenntartható fejlődés érdekében
  2. A gazdasági növekedés és költségvetés fenntarthatóságának biztosítása, többek közt azért, hogy további munkahelyeket lehessen teremteni
  3. Az erőforrások hatékony elosztása, amely a növekedésre és foglalkoztatásra irányul
  4. Annak biztosítása, hogy a bérek alakulása hozzájáruljon a makrogazdasági stabilitáshoz és a növekedéshez

szimultán megreformálására irányul, érdemes a munkapiaci intézmények léte és jogosultságára vonatkozó karakterisztikus nézeteket áttekinteni.

A nézetek spektrumának egyik végén az a gondolat áll, hogy a munkapiac nem különbözik túlságosan más piacoktól, például a termékpiacoktól vagy a pénzpiacoktól. A munkapiacoknak az elmúlt évtizedekben kiépített sajátos intézményei (a foglalkoztatás védelmét szolgáló szabályok, a munkanél-

5. A makrogazdasági, strukturális és foglalkoztatási politikák közötti koherencia erősítése

6. Elő kell segíteni a GMU dinamikus és zavartalan működését

#### Mikrogazdasági irányvonalak

7. A befektetések növelése és javítása a kutatás-fejlesztés terén, különösen a magánszektorban, az európai tudásalapú térség létrehozása érdekében

8. Az innováció valamennyi formájának elősegítése

9. Az információs és kommunikációs technológiák elterjedésének és hatékony felhasználásának elősegítése, a mindenki számára lehetőséget nyújtó információs társadalom kiépítése

10. Az ipari bázis kompetitív előnyének erősítése

11. Az erőforrások fenntartható felhasználásának ösztönzése, valamint a környezetvédelem és a növekedés közötti szinergia erősítése

12. Az uniós belső piac kibővítése és elmélyítése

13. Nyitott és versenyző piacok biztosítása Európán belül és kívül, valamint a globalizáció előnyeinek hasznosítása

14. A versenyképességet jobban elősegítő vállalkozói környezet kialakítása, valamint a magánkezdeményezések segítése a szabályozás javításával

15. A vállalkozói kultúra fokozott ösztönzése, és a kis- és középvállalkozások számára kedvezőbb gazdasági környezet kialakítása

16. Az európai infrastruktúrák kiterjesztése, javítása és összekapcsolása, valamint a kiemelt, határokon átnyúló projektek megvalósítása

#### Foglalkoztatási irányvonalak

##### I. Teljes foglalkoztatás

II. A munka minőségének és termelékenységének növelése

III. A szociális és a területi kohézió erősítése

17. A teljes foglalkoztatás elérésére, a munka minőségének és termelékenységének javítására, valamint a társadalmi és területi kohézió megerősítésére irányuló foglalkoztatáspolitikai végrehajtása

*A) Több munkavállaló bevonása a foglalkoztatásba és azok megtartása, a munkaerő-utánpótlás növelése, illetve a szociális védelmi rendszerek modernizálása*

18. A munka életciklus-alapú megközelítésének elősegítése

19. Befogadó munkaerőpiac biztosítása, a munka vonzóvá és kifizetődővé tétele az álláskereső számára, beleértve a hátrányos helyzetűeket és az inaktívakat

20. A munkaerőpiaci igények összehangolásának javítása

*B) A munkavállalók és a vállalkozások alkalmazkodóképességének a javítása*

21. A rugalmasságnak és a foglalkoztatás biztonságának együttes elősegítése, a munkaerőpiac szegmentálódásának csökkentése, kellő figyelemmel a szociális partnerek szerepére

22. Foglalkoztatásbarát bérek és béralku-mechanismusok biztosítása

*C) A humán erőforrások terén megvalósított befektetések növelése jobb oktatás és képzés révén*

23. A humán erőforrások terén tett befektetések bővítése és javítása

24. Az oktatási és képzési rendszerek korrekciója, figyelembe véve az új munkahelyek által támasztott követelményeket

Forrás: Az Európai Bizottság „Employment Guidelines” honlapja ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/guidelines\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/guidelines_en.htm)), valamint *Council* (2005).

küli-biztosítás rendszere, a minimálbér, a béralku rendszere stb.) túlságosan megmerevítették a munkapiac és a többi piac működését, s ez különösen az Európai Unió kontinensen található országaira vált jellemzővé. A megoldás: a liberalizáció, a dereguláció, vagyis a piaci alkalmazkodást nehezítő merevségek felszámolása.

A másik oldal nézetei arra a gondolatra épülnek, hogy a munkapiacoknak olyan jól ismert jellegzetességei, működési zavarai vannak, amelyek a nemzetgazdasági szintű gazdasági teljesítmény érdekében szükségessé teszik az említett sajátos – alkalmazkodási merevségeket okozó – intézmények működtetését. Nem véletlen, hogy ezek létrejöttek, és nem kizárólag az intézmények fenntartásában érdekeltek törekvései teszik szükségessé működtetésüket, hanem az, hogy a munkapiacok – természetüknél fogva – nem tökéletes versenyzői piacok. Egy másik, nemegyszer a felsoroltakat kiegészítő érvrendszer a társadalmi értékválasztásra, társadalmi kötelezettségekre támaszkodik.<sup>3</sup>

A piaci tökéletlenségek egyik forrása az *információs aszimmetria*: egyrésztől a munkaadók nem lehetnek tisztában azzal, hogy a szerződötetett dolgozó milyen szorgalmas, és milyen szakmai hozzáértéssel (*skill*) rendelkezik, másrésztől a munkavállaló nem tudhatja, hogy munkája milyen arányban járul hozzá a vállalat termelékenységéhez. Az információs bizonytalanság következménye, hogy a munkáltató nem tudja, az adott dolgozót érdemes-e az adott munkabér mellett szerződötetni, a munkavállaló pedig nem tudja, hogy mekkora az a bér, amely a teljesítményét megfelelően jutalmazza. A tökéletlenség másik forrása a *piaci erőfölény*, illetve az azzal való visszaélés lehetősége, akár a munkáltatók részéről, akár a munkavállalókat képviselő szakszervezetek oldaláról. S végül további piaci tökéletlenség, hogy a munkanélküliség kockázata a gazdaságban aggregált módon jelentkezik, de az egyes munkavállaló *fokozottan kiszolgáltatott* a piac normális működéséből adódó munkanélküliség következményeinek.

A gazdasági teljesítmény növelése érdekében a fenti tökéletlenségeket korrigálni kell, és erre szolgálnak az ismert munkapiaci intézmények. Több fontos ilyen intézmény kapcsolható példáinkhoz: az információs aszimmetria hatásainak korlátozására alakították ki a bérmegállapítás szabályozásának ágazati és országos normáit, az erőfölény kordában tartására szolgálnak a béralku folyamatára kidolgozott intézmények és szabályozás, s a munkavállalók kiszolgáltatottságát korlátozza a kötelező munkanélküliségi, egészségügyi és öregségi biztosítás rendszere, valamint a foglalkoztatás védelmét szolgáló szabályok.

A társadalmi értékválasztásra hivatkozó érvelés olyan kötelezettségeket ismer el (elsősorban Európában), mint a méltányosság, a jövedelem stabilitása és a munkahelyek biztonsága. A *méltányosság* elve alapján az eltérő képességekkel született és eltérő lehetőségek között felnőtt és életüket vezető embereknek joguk van hátrányaik kiegyenlítésére, nemcsak az oktatási rendszerben,

3 / E rész megfogalmazásánál jelentősen támaszkodtunk a következő művekre: Agell (1999), Baldwin – Wyplosz (2003), Blanchard (2002), (2004) és IMF (2003).



hanem életük későbbi szakaszában is. Erre szolgál a minimálbér, a szociális minimum, a munkakörülmények (munkaidő, fizetett szabadság, béremelés rendszerének stb.) törvényi szabályozása. A munkáját elvesztő vagy hosszantartó betegségben szenvedő dolgozó nemcsak önmaga, hanem családja, gyermekei számára sem tudná biztosítani a megélhetést és a tanulási lehetőségeket. Ezért a *jövedelem stabilitásának* elve alapján a jóléti rendszerek jelentősebb biztosítást nyújtanak, mint amekkorát a gazdaság hatékonysága minimálisan indokolna. A munkanélküliség lelki károkat is okoz, növeli a kirekesztettség érzését. A hosszú távú és regionálisan koncentrálódó munkanélküliség növeli a végleges leszakadás, a kriminalizálódás veszélyét. Ezért a *munkahely biztosításának* elve alapján a társadalmak célzott programokkal és támogatásokkal igyekeznek a munkanélkülieket és inaktívakat, különösen a kevésbé képzeteket a munka világába visszavezetni.

A munkapiaci intézmények szerepe az elmúlt évtizedben a gazdasági és politikai viták kereszttüzebe került. Nemzetközi szervezetek, tanácsadó intézetek és gazdasági magazinok ismételik unos-untalan a bölcsességet, hogy Európa csak úgy képes a magas munkanélküliség betegségéből kigyógyulni, ha munkapiacain radikális deregulációt valósít meg, megszabadul olyan torzulásoktól, mint a minimálbérek, a munkahelyek védelmét biztosító törvénykezés és a bőkezű társadalmi juttatások. Ezt a leegyszerűsítő szemléletet próbálja korrigálni a munkapiaci intézmények szerepének elfogulatlan, tényyszerű elemzése, amely elismeri, hogy a munkapiaci intézmények, valamint az ezeket szabályozó szakpolitika kétségtelen merevséget visz a munkapiacra, de ez a merevség sok – noha nyilván nem minden – esetben a piaci tökéletlenségek hatását korrigálja, illetve az alapvető társadalmi értékek megvalósítását szolgálja. A munkapiac intézményei azonban nem az örökkévalóságnak szónak: szükségessé válhat kiegészítésük, módosításuk, sőt, radikális reformjuk is, beleértve egyes hagyományos intézmények lebontását és újak kialakítását. A reformokra annál is inkább szükség van, mert a tudásunk ezekről az intézményekről, az évtizedes tapasztalatok ellenére, korlátozott. Mint a téma egyik avatott kutató szakértője, Olivier Blanchard írja: „A közgazdászok között meglehetősen széleskörű egyetértés van azzal kapcsolatban, hogy milyenek az optimális – vagy legalábbis jó – termékpiacok és pénzpiacok intézményei. Ennél sokkal kevésbé van egyetértés azzal kapcsolatban, hogy milyenek kel lennie az optimális – vagy legalábbis jó – munkapiaci intézményeknek.” (Blanchard, 2004, 1. o.)

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia, a többi multilaterális stratégiához hasonlóan, arra irányul, hogy az érdekelt országok szakemberei és döntéshozói a munkapiaci intézményekről szerzett tudásukat – a világgazdaság és a műszaki fejlődés legújabb fejleményeit számba véve – elmélyítsék, tapasztalataikat kicseréljék, és az egyes országokban megvalósított reformokat egymással összehangolják.

Az OECD és az EU foglalkoztatási stratégiája a munkapiaci intézmények szerepét illetően némiképpen eltérő ideológián alapszik. Az OECD többnyire a piacok elsődlegességét hangsúlyozza, és ennek megfelelően a piacra alapozott megoldásokat részesíti előnyben. Az intézményeket inkább korlátnak tekinti, s ennek megfelelően a deregulációra tett lépéseket támogatja. Az EU ezzel szemben nagyobb szerepet tulajdonít a kormányoknak a piaci kudarcok felszámolásában és a piacok szabályozásában. Hasonló eltérés mutatkozik a jóléti állam szerepét illetően: az OECD-stratégia szemlélete a jóléti államban a piaci rugalmas alkalmazkodás esetleges akadályát látja, míg az EU azt szinte termelési tényezőnek tekinti, amely azzal hogy növeli a foglalkoztatási és jövedelmi biztonságot, elviselhetővé teszi a változásokat, és ezzel elősegíti a gazdasági növekedést (vö. Casey, 2004).

### 3. EGYÜTT VAGY KÜLÖN?

#### A FOGLALKOZTATÁSI STRATÉGIA ELKÜLÖNÍTETT KIÉPÍTÉSE ÉS A TÖBBI SZAKPOLITIKÁVAL VALÓ INTEGRÁLÁSA

Az előző részben bemutattuk: a munkapiac sajátosságai miatt jogos a foglalkoztatás intézményeit, a munkapiaci szabályozást a gazdaságpolitika többi részétől elkülönülten vizsgálni. Valójában az Európai Foglalkoztatási Stratégiája ebből a jogos igényből fakadt. Az elkülönített kezelés előnyei mellett azonban előbb-utóbb kibontakoznak annak veszélyei is: hiszen a foglalkoztatáspolitikát úgy kell kidolgozni, hogy az szoros kapcsolatban legyen a makroszabályozással, a vállalatok versenyképességét javító intézményi reformokkal, az oktatási rendszer fejlesztésével, a szociálpolitikával, a kutatás-fejlesztéssel stb. Az elkülönült kezelés könnyen elszigeteltséghez vezet, s inkonzisztencia jelentkezik a foglalkoztatási és a többi szakpolitika között egy-egy nemzetgazdaságon és az Európai Unión belül is. A következmény nem lesz más, mint megújuló törekvés a szakpolitikák integrálására. Hogy a szakstratégiák megvalósítása során a kettős követelmény – az elkülönített kezelés és az integráció – közötti ingamozgás nem pusztán spekuláció, hanem valós jelenség, azt a későbbiekben az EFS fejlődési történetén mutatjuk be. Konkrétan arra a kérdésre keressük a választ, hogy az EFS *foglalkoztatási irányvonalai* (FI-k) milyen viszonyban voltak az EU makropolitikáját megfogalmazó *átfogó gazdaságpolitikai irányvonalával* (ÁGPI-k).

Az *átfogó gazdaságpolitikai irányvonalak* az Európai Unió legfőbb makrogazdasági stratégiáját hivatottak megfogalmazni rövid és középtávra. 1993 óta szolgálják az EU-tagállamok gazdasági fejlődésének nyomán követését, és igyekeznek megteremteni gazdaságpolitikájuk konzisztenciáját. Az Európai Tanács évente elfogadja az általános irányvonalakat, valamint az országokra lebontott ajánlásokat, s ugyancsak évente értékeli általánosan és országokként is azok „végrehajtását”. Az 1990-es évek vége óta az általános irány-

vonalak jelentősége megnőtt: mióta az Európai Monetáris Unióban (EMU) az EU tagországai, közös monetáris és árfolyam-politikájuknál fogva, mint egy tizenkét fejű sárkány, „összenőttek”, a makrogazdasági koordináció fontosabbá vált.

Az 1990-es években az EMU kialakításának tervével – különösen a maastrihti kritériumok megfogalmazását követően – az EU-nak nem minden politikai irányzata és tagországa értett egyet. Sokan féltették az EU évtizedek alatt elért szociális vívmányait. Közismert, hogy az EMU-ban a makroszintű kereslet uniós szintű szabályozása, de különösen országokra hangolt befolyásolása erősen korlátozott. A kínálati oldal elsősorban a munkaerőpiacok és a bérszabályozás rugalmasabbá tételével járulhat hozzá a stabilizáláshoz, s az EU vállalatainak versenyképesebbé tételéhez. Ezt sokan úgy értelmezték, hogy az alkalmazkodás ezentúl mindig a munkavállalók kárára fog megvalósulni. A foglalkoztatás és a szociális vívmányok védelmét szem előtt tartó irányzatok nem elégedtek meg azzal, hogy az *átfogó gazdaságpolitikai irányvonalak* is foglalkoztak – nem egyszer nagy terjedelemben – a foglalkoztatás és munkaerőpiac kérdéseivel: ezek az irányvonalak számukra a stabilizálás elsődlegességét, a „neoliberális” érvrendszert, s azt a törekvést jelentették, hogy a munkaerőpiac rugalmasságát mindenáron meg kell valósítani (lásd *Barbier*, 2001). Az itt jelzett aggodalmaknak megfelelően számos fontos dokumentum [például az 1993-as híres Delors-féle fehér könyv (*CEC*, 1993)], s EU-csúcsértekezletek sora szögezte le, hogy olyan makrogazdasági politikát kell folytatni, amely a munkanélküliség csökkentésére, a foglalkoztatás növelésére és a szociális vívmányok lehetséges fenntartására irányul. Végül is ez a gondolati vonal vezetett el az uniós foglalkoztatási stratégia és a hozzá kapcsolódó foglalkoztatási irányvonalak megszületéséhez.

Néhány politikai körülmény azonban különösen fontos szerepet játszott ebben a folyamatban. Egyrészt a European Trade Union Confederation (ETUC, európai szakszervezeti konföderáció) konstruktív stratégiát dolgozott ki a monetáris uniós céljainak és intézményeinek módosítására, s ez a stratégia a foglalkoztatás ügyét szolgálta. Másrészt az 1995-ös bővítés nyomán, az Európai Unió tagjai között politikai súlyeltolódás következett be, mert az új tag Svédország és Finnország is elsődleges célnak tartotta saját szociális modellje megőrzését. Harmadrészt pedig az Európai Unió meghatározó tagállamaiban, Nagy-Britanniában és Franciaországban is, munkáspárti illetve szocialista kormányok vették át az irányítást. A Bizottság apparátusában nagy befolyásra tett szert egy korábbi svéd politikus, *Allan Larsson*; az Európai Tanácsban *Tony Blair* és *Lionel Jospin* emelték fel szavukat a foglalkoztatás kérdésének előtérbe helyezéséért, s a soros elnökséget adó, baloldali érzelmű kereszténydemokrata luxemburgi miniszterelnök, *Jean-Claude Juncker* is magáévá tette az érlelődő javaslatokat. Így történhetett meg, hogy a munkahelyek teremtését témájául választó luxemburgi rendkívüli csúcsértekezleten 1997-ben a foglal-

koztatásra irányuló aspirációk intézményesített formát kaphattak az Európai Foglalkoztatási Stratégiában (vö. *Jenson–Pochet*, 2002).

Az 1997-ben kidolgozott első foglalkoztatási irányvonalakra rányomta a bélyegét az európai szociáldemokrácia által ebben az időben támogatott „harmadikutasság”, valamint az északi államok tapasztalatai: a foglalkoztatási irányvonalak legfontosabb fogalma az angolul (és más nyelveken) is furcsán hangzó „foglalkoztathatóság”, és szinte minden irányvonalat áthatott az aktív munkaerőpiaci politika szelleme. Ezzel a munkapiaci politika is elsősorban a foglalkoztatás kínálati oldali növelését célozta meg, és feladta a kereslet keynesi szellemű befolyásolásának elvét.

Az 1998-ra kidolgozott 13 foglalkoztatási irányvonalat a következő négy év során több irányvonallá bontották szét, illetve újakkal egészítették ki, így 2002-re már 21 irányvonallal kellett számolni. Az irányvonalakat négy úgynevezett pillérbe csoportosították. Ezek: a foglalkoztathatóság, a vállalkozásbarát környezet, az alkalmazkodóképesség és a nemek közötti esélyegyenlőség. A foglalkoztathatóság és az esélyegyenlőség pilléreibe tartozó irányvonalak adott foglalkoztatási célokat fogalmaztak meg, míg a vállalkozóképesség és az alkalmazkodóképesség pillérei a vállalkozási és üzleti környezet javításával kívánták a foglalkoztatási teljesítmény növeléséhez hozzájárulni.

Öt évvel a luxemburgi csúcsertekezlet után, 2002-ben a Bizottság és a tagországok közösen értékelték az EFS hatását és eredményességét. Ennek nyomán újrafogalmazták a foglalkoztatási irányvonalakat, és hogy megakadályozzák a célok ismételt elburjánzását, a 2003–2006 közötti időszakra ezeket az irányvonalakat rögzítették. A tíz új irányvonal három fő célt szolgált: a teljes foglalkoztatást, a minőségi és termelékeny munkát, valamint a társadalmi kohéziót s a szociális kirekesztés elleni harcot. S végül, mint már utaltunk rá, 2005-ben, az úgynevezett *integrált irányvonalak* részeként, a 2005–2008 közötti időszakra újabb foglalkoztatási irányvonalakat fogadtak el.

Érdemes megemlíteni, hogy már a foglalkoztatási irányvonalak 1998-as első változatában volt néhány *kvantitatív cél*, ezek azonban kizárólag a foglalkoztatásba visszavezető útra vonatkoztak (például, hogy minden fiatal munkanélkülinek legkésőbb a munka nélkül töltött 6. hónap végéig fel kell ajánlani az újrakezdés lehetőségét, míg a felnőtt munkanélkülieknél ez az időtartam nem lehet több 12 hónapnál). 1999-ben a Tanács felhívta az országokat, hogy összehasonlítható adatok gyűjtése alapján *nemzeti foglalkoztatási akciótervükben* szerepeltessenek kvantitatív foglalkoztatási célokat is. 2000-tól a Bizottság folyamatosan kidolgozta a *lisszaboni folyamat* úgynevezett *strukturális mutatószámait*, amelyek foglalkoztatásra vonatkozó része az EFS-ben való előrehaladást volt hivatott szolgálni. 2001-től aztán – vagyis a lisszaboni folyamat megindulása után egy évvel – a foglalkoztatási irányvonalak horizontális célokat is megfogalmaztak az Európai Unió egészére, s ezek tartalmazták az ismert lisszaboni célokat a *teljes foglalkoztatás* célkitűzésével, 70 százalékos

általános és 60 százalékos női foglalkoztatási rátával, 2010. évi céldátummal. A 2003-tól az irányvonalak ennél jóval több – a lisszaboni stratégiában folyamatosan kidolgozott – számszerű célt fogalmaztak meg, többnyire az EU egészére, de néha minden egyes tagállamra vonatkoztatva azokat. Az Európai Bizottság honlapja szerint 2004 novemberében a lisszaboni stratégia keretében összesen 117 strukturális mutatószámot elemeztek, s ebből 22 vonatkozott a foglalkoztatásra. Az Európai Unió Foglalkoztatási Bizottsága (EMCO) ugyanakkor az EFS éves közös értékeléséhez 40 kiemelt mutatót és 26 további úgynevezett kontextusmutató számítását, elemzését és alakulásának nyomon követését kérte a tagállamoktól. A 2005 áprilisában kiadott 8 foglalkoztatási irányvonal viszont csak három számszerű foglalkoztatási célkitűzést tartalmaz (az összes, a női és az idősebb foglalkoztatottak rátájára), s mindezt már a 2010. évi határidő nélkül.

Ami az *átfogó gazdaságpolitikai*, valamint a *foglalkoztatási irányvonalak* egymáshoz való viszonyát és koherenciáját illeti, a két irányvonalcsoport között első pillantásra is igen sok közös vonást találunk.<sup>4</sup> A 2000. évre kibocsátott átfogó gazdaságpolitikai irányvonalak például 9 főajánlást, ezen belül 52 részajánlást tartalmaznak. A főajánlásokból kettő kifejezetten a munkaerőpiacra vonatkozik: elő kell segíteni a bérek megfelelő alakulását; erősíteni kell a munkaerőpiacot. Ugyanakkor számos más főajánláshoz kifejezetten munkaerőpiaci részajánlások is tartoznak. Így például ahhoz a főajánláshoz, hogy „javítani kell a költségvetés finanszírozásának minőségét és fenntarthatóságát” többek között azt a részajánlást rendelték, hogy: „át kell tekinteni a járadékok rendszerét abból a célból, hogy a potenciális munkavállalók lehetőleg munkából éljenek”. (Ez a nevezetes tömör jelszó: „*make work pay*”; elterjedtebb magyar fordítása: érje meg dolgozni). Végül is az 52 részirányvonalból 16 a foglalkoztatásra és a munkaerőpiacra vonatkozik, s ez utóbbiak jelentős része megjelenik a foglalkoztatási irányvonalak között is.

A foglalkoztatási irányvonalak általában egy sajátos szemléletet tükröznek, és az EU-intézmények várakozásai szerint a tagországoknak is e szemléletnek megfelelően kellene kialakítaniuk *nemzeti foglalkoztatási akcióprogramjukat*, és persze politikájukat is. Mivel a foglalkoztatási irányvonalak egy hosszú politikai egyeztetési folyamat eredményeként született kompromisszum, az irányvonalak teljes koherenciáját természetesen nem lehet biztosítani. Mégis elmondható, a foglalkoztatási irányvonalak azt a ma általánosan elfogadott tudományos tapasztalatot tükrözik, hogy a munkanélküliség szintje egy adott országban közelít egy hosszú távú egyensúlyi szinthez, amit pedig a gazdaság intézményi jellemzői határoznak meg. A kutatók által leggyakrabban fontosnak talált ilyen intézményi tényezők a következők: a társadalombiztosítási járadékok; az adózás szintje, különösen a munkára kivetett adók; a foglalkoztatás védelme; a béralku és a szakszervezetek ereje; a térbeli és a foglalkozások közötti mobilitás; a munkaerő képzettsége és gyakoroltsága s az aktív mun-

4 / Az amszterdami szerződés egyébként előírta, hogy az EU foglalkoztatási stratégiája az általános gazdaságpolitikai stratégiának, így az átfogó gazdaságpolitikai irányvonalaknak legyen alárendelve.

kaerőpiaci politika; a munkahelyek iránti kereslet és kínálat egymásnak való megfelelése (*job matching*).

A fenti jellemzők és az irányvonalak egybevetése azt mutatja, hogy a legújabb kutatások által kimutatott tényezőkre a foglalkoztatási irányvonalak általában célzottan és tartalmilag is helyesen utalnak (vö. *Ardy–Umbach*, 2004). Az irányvonalak természetesen megfogalmazznak olyan célokat is, amelyek inkább politikai célkitűzések, jelszavak, mint pontosan definiálható állapotok. Ide tartozik a *foglalkoztatás védelme témakörben a flexicurity* fogalma, vagyis hogy a mainál jóval rugalmasabb munkaszerződéseket kell bevezetni, de megfelelő foglalkoztatási biztonság mellett.

Egy terület azonban kirívó módon hiányzott a foglalkoztatási irányvonalak bármely csoportjából 1997-től egészen 2004-ig: a *bérek* alakításának céljai, rendszere, valamint a *béralku* szervezete. Meglehetősen abszurd módon ez egy olyan terület volt, amelyre az Európai Foglalkoztatási Stratégia egyszerűen nem léphetett. Az abszurditás fokát mutatja, hogy a foglalkoztatási irányvonalak hagyományosan foglalkoznak a nem bér jellegű munkaerőköltségek, a munkaerőt sújtó terhek, így a bérekhez kapcsolódó járulékok csökkentésének lehetőségével mint a munkaerő-kereslet (illetve -kínálat, attól függően, hogy a járulék kit sújt) növelésének eszközével. A bérek alakításának kérdését tárgyalni azonban tabu volt. Ennek a szemléletnek megfelelően a nemzeti foglalkoztatási akciótervek kidolgozása és a foglalkoztatási irányvonalak nyomon követése során alkalmazott *strukturális mutatószámok* szinte mindegyike olyan természetes mutató vagy arányszám, amely nem vonatkozik a nominális vagy reálbérré.<sup>5</sup>

Hasonló módon a munkaidő növelése változatlan bérek mellett (az az eszköz, amelyet az utóbbi években a multinacionális vállalatok nyugat-európai telephelyeinek megőrzése érdekében alkalmaznak) sohasem került bele a foglalkoztatási irányvonalakba. Nyilvánvalóan azért, mert ez, amellet hogy a termékegységre jutó bérköltséget csökkenti, és így a vállalatok versenyképességét növeli, a bérek effektív csökkentését valósítja meg.

A munkabérek alakításának elveivel csak az *általános gazdaságpolitikai irányvonalak* foglalkozhattak. Ezek pedig az árstabilitási szempontokat figyelembe véve általában azt javasolták, hogy a tagországok nominális béreiket visszafogottan, reálbéreiket a munkatermelékenység növekedésével arányosan növeljék, ösztönözve a beruházásokat általában, a foglalkoztatást növelő beruházásokat pedig különösen.

Az EFS-nek ezt az abszurd „*bérvakságát*” két tényezővel lehet magyarázni. Egyrészt azzal, hogy a kontinentális európai szemlélet, szemben az angolszászal, nem úgy fogja fel a foglalkoztatási problémákat, hogy a nyitott munkaerőpiacon elegendő munkahely áll rendelkezésre, s a teljes foglalkoztatás eléréséhez a munkapiac minden elemének rugalmas változtatására szükség lehet. Így – esetleg a többi elem rugalmassága híján – a piacot a munkabérek

5 / A 2004–2005-ös időszakra vonatkozó 66 strukturális mutatószám közül mindössze kettő vonatkozik a keresetekre: a 28. számú kiemelt mutató (*key indicator*), amely a keresetek nemek közötti eltérését, és az 5. számú úgynevezett kontextusmutató, amely a termékegységre jutó munkaerőköltség reálértékének növekedését méri.

mozgása is képes „megtisztítani”, és ezzel elősegíteni a teljes foglalkoztatást. Az európai szemlélet (az e tanulmány 2. fejezetében írottaknak megfelelően) tudatosan intézményeket működtet a társadalom szociális céljainak megvalósítására, így a bérek elért szintjének és jogosnak tartott emelésének védelmére. Ennek megfelelően a rugalmasságot más területeken kívánja elősegíteni. Ebből a felfogásból egyebek mellett az is következik, hogy a béreket európai szinten nem kell összehangolni, azok nemzeti keretekben, a szociális partnerek közötti alkuban dőlnek el.

Az EMU kialakítása és működtetése azonban feltételezi a folyamatos ár-stabilitást, így valamit azért az EU szerveinek is kell sugallniuk a tagországok számára a munkabérek kívánatos alakulásáról. Nos, ezzel kapcsolatos a „bérvárság” másik magyarázata: az EU különböző tanácsi formációi és a Bizottság főigazgatóságai hosszabb ideje szigorúan megszabták, hogy melyik intézmény befolyása alá tartozzon a munkabérek alakításának koordinációja. A Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság (EcFin), annak ellenére, hogy az EFS koordinációja nem hozzá tartozik, eltökélt volt, hogy a beralakításra vonatkozó ajánlásokat neki kell kialakítania, és azokat az általános gazdaságpolitikai irányvonalakban közzétennie. Ennek indoka egyrészt, hogy ez a főigazgatóság egyértelműen a decentralizált kollektív béralku híve, míg a Foglalkoztatási és Szociális Főigazgatóság elvei ezzel kapcsolatban nem egyértelműek, másrészt az EcFinben a makrogazdasági elemzési kapacitás összemérhetetlenül nagyobb, mint a foglalkoztatási főigazgatóságon belül (vö. *Jenson–Pochet, 2002*).

A *béralku* európai szintű „dialógusát” 1999 tavaszán kezdeményezte *Oscar Lafontaine*, az akkor elnökséget adó Németország pénzügyminisztere. Ekkor indult el az úgynevezett *költni folyamat*, amely a Tanács, a Bizottság, az Európai Központi Bank és a szociális partnerek európai szintű képviselőit ülteti rendszeresen tárgyalóasztalhoz. A folyamat azonban igen nehézkesen halad előre, és róla szinte semmi hír sem szivárog ki. Elemzők szerint ennek egyik oka, hogy Lafontaine fél év után eltűnt a politika porondjáról,<sup>6</sup> de az is, hogy a résztvevők – így leginkább a szakszervezetek – nem tudják nézeteiket kellő módon összehangolni, s a bizalom légköre hiányzik a bérekről folytatott érdemi európai diskurzus lefolytatásához.

A munkabérek EFS-en belüli érdemi tárgyalására először 2003-ban került sor a Wim Kok-jelentésben (*CEC, 2003*), majd 2004-ben, a Tanács egyes országok – így Magyarország – számára kidolgozott *ajánlásai* keretében. A foglalkoztatási irányvonalak azonban csak 2005-ben utalnak először a bérek alakításának eszközére.

Még egy terület van, ahol az általános gazdaságpolitikai irányvonalak és a foglalkoztatási irányvonalak koherenciája nem volt biztosítva, így ezt az egyes országoknak maguknak kellett megoldaniuk. A foglalkoztatási irányvonalak megvalósításának ugyanis vannak *költségvetési vonzatai*, amelyek *par excellence*

6 / Legalábbis 2005-ös visszavonásáig.

nem feltétlenül felelnek meg az általános gazdaságpolitikai irányvonalakban megfogalmazottaknak. A foglalkoztatási irányvonalak közül számos kifejezetten a költségvetési kiadások növelését, illetve a munkát és más tételeket terhelő adók és járulékok csökkenését vonja maga után anélkül, hogy utalna arra, miként feleltethetők meg ezek a következmények a költségvetési hiány kordában tartására vonatkozó makrogazdasági követelményeknek.

A foglalkoztatási irányvonalak által lefedett terület korlátozottságát mutatja azok összevetése az OECD foglalkoztatási stratégiájának programpontjaival (lásd az *1. táblázatot*). Bár a két stratégia iránya és tartalma nagyban megegyezik egymással, az OECD programpontjaiból többnek az EU más, a foglalkoztatási irányvonalakkal nem feltétlenül összehangolt kezdeményezése felel meg.

Mióta 1997-ben útjára bocsátották az Európai Foglalkoztatási Stratégiát, szinte nem múlt el európai csúcsertekezlet a nélkül, hogy a záródokumentum ne hívta volna fel a figyelmet arra, hogy növelni kell az *átfogó gazdaságpolitikai irányvonalak* és a *foglalkoztatási irányvonalak* közötti koherenciát. Mivel az EU intézményei nem bőbeszédűek akkor, ha saját tevékenységük bírálattól van szó, a különböző hivatalos dokumentumokból nem derül ki, hogy a csúcsertekezleteken milyen koherenciaproblémák merültek fel. Magunk a fentiekben kifejtett tartalmi összehangolatlanságra gondolunk (bérek, költségvetés), valamint a két irányvonalcsoomag működési ciklusainak időbeli eltéréseiből adódó problémákra.

2005 márciusában az Európai Tanács módosította a *lisszaboni folyamat* céljait és működési mechanizmusait.<sup>7</sup> Ennek során integrálta a makrogazdasági irányvonalakat, a mikro szintű reformjavaslatokat és a foglalkoztatási irányvonalakat. Az integráció kiterjed ezek publikálására, nyomon követésére és teljesítésére is. A mindössze 24 integrált irányvonal lényegében átfogja a maastrichti kritériumokat, a cardiffi, luxemburgi és lisszaboni folyamatokat, sőt a K+F kérdéskörét középpontba helyező barcelonai ajánlásokat is.

A koherencia már említett problémái az új rendszerben oldódni látszanak. A foglalkoztatási irányvonalak ezúttal már tartalmazznak egy, a munkabérek alakítására és a béralkura vonatkozó célkitűzést („Biztosítani kell a bérek és a többi munkaerő-költség foglalkoztatásbarát fejlődését...”). A megfelelő uniós dokumentumokban azon foglalkoztatási irányvonalak kifejtésénél, amelyek megvalósítása nyilvánvaló hatással lesz az állami költségvetés alakulására, történik utalás a nekik megfelelő makrogazdasági irányvonalakra, és viszont. S végül a tagállamoknak most hároméves nemzeti reformprogramban kell stratégiájukat kidolgozni, s így rákényszerülnek, hogy a 24 makrogazdasági, mikrogazdasági és foglalkoztatási irányvonal által kijelölt tág térben maguk dolgozzák ki a nekik (is) megfelelő, átgondolt és összehangolt fejlődési stratégiájukat.

7 / A lisszaboni reformfolyamat féldícs felülvizsgálata során megállapították, hogy Európa messze elmaradt a kitűzött célok megvalósításában. Az Európai Tanács elnöki összefoglalójában megfogalmazta, hogy a tagországok adjanak új lendületet a folyamatnak, s ennek érdekében az erőfeszítéseket elsősorban a gazdasági növekedésre és a foglalkoztatás bővítésére, valamint a tudásalapú társadalom erősítésére összpontosítsák. A társadalmi kohéziót és a természeti környezet fenntarthatóságát egyéb uniós koordinált kezdeményezések támogatják, így a *Szociálpolitikai Menetrend (Social Agenda) 2005–2010* és a közeljövőben felfrissítésre kerülő *Fenntartható Fejlődés Stratégiája*.



1. táblázat: Az OECD foglalkoztatási stratégiája és az Európai Foglalkoztatási Stratégia összehasonlítása

OECD foglalkoztatási stratégiája	EFS és a többi EU-politika
1. Úgy kell alakítani a makrogazdasági politikát, hogy az a növekedést ösztönözze, és ugyanakkor – a strukturális politikáknak köszönhetően – fenntarthatóvá, vagyis inflációmentessé tegye.	– stabilitási és növekedési egyezmény – általános gazdaságpolitikai irányvonalak
2. Elő kell segíteni a műszaki <i>know-how</i> születését és elterjesztését a műszaki fejlesztés keretfeltételeinek javításával.	– CEC (1993) White paper on Growth, Competitiveness and Employment – cardiffi folyamat – lisszaboni folyamat – FI-II. pillér (vállalkozó szellem)
3. Növelni kell a munkaidő rugalmasságát (rövid távon és az életút során) a munkavállalók és a munkáltatók önkéntes kezdeményezése alapján.	– FI-III. pillér (alkalmazkodóképesség)
4. Kedvező vállalkozói környezet kialakítása a vállalkozások alapítása és terjeszkedése előtt álló korlátok lebontásával.	– FI-II. pillér (vállalkozó szellem) – BEST program (Business Environment Simplification Task Force) – SLIM program (Simpler Legislation for the Internal Market)
5. Azon korlátok lebontásával, amelyek akadályozzák, hogy a bérek a helyi viszonyokat és az érintettek szakértelemi szintjét tükrözzék, rugalmasabbá kell tenni a béreket és a munkaköltségeket, különösen a fiatalabb dolgozók részére.	– CEC (1993) White paper on Growth, Competitiveness and Employment – általános gazdaságpolitikai irányvonalak
6. Meg kell reformálni a társadalombiztosítás szabályainak azon részeit, amelyek akadályozzák a foglalkoztatás kiterjesztését az üzleti szektorban.	– FI-III. pillér (alkalmazkodóképesség)
7. Erősíteni kell az aktív munkapiaci politika szerepét és növelni a hatékonyságukat.	– FI-I. pillér (foglalkoztathatóság) – FI-1. irányvonal: aktív és preventív intézkedések
8. Az oktatási és képzési rendszer széles körű átalakításával javítani kell a munkaerő hozzáértését és szakértelmét.	– FI-I. pillér (foglalkoztathatóság) – FI-4. irányvonal: az egész életen át tartó tanulás – FI-III. pillér (alkalmazkodóképesség) – FI-II. pillér (vállalkozó szellem)
9. Meg kell reformálni a munkanélküliségi és a hozzá kapcsolódó járadékrendszert, beleértve ezek kapcsolódását az adórendszerhez, oly módon, hogy a társadalom egyenlőségre vonatkozó alapvető értékei érvényesüljenek, s közben a munkapiac hatékony működését a mainál kevésbé nehezítik meg.	– FI-I. pillér (foglalkoztathatóság) – FI-8. irányvonal: ösztönzés a munkavállalásra – FI-9. irányvonal: a be nem jelentett munkavégzés átalakítása – FI-2. irányvonal: munkahelyteremtés és vállalkozás – FI-5. irányvonal: a munkaerő-kínálat növelése
10. Növelni kell a versenyt a termékipiacokon, hogy ezáltal csökkenjenek a monopolista tendenciák, gyengüljenek a foglalkoztatott munkavállalók és a nem foglalkoztatottak közötti érdekellentétek ( <i>insider-ousider</i> mechanizmusok), és innovatívabb és dinamikusabban fejlődő legyen.	– cardiffi folyamat – lisszaboni folyamat – általános gazdaságpolitikai irányvonalak

Megjegyzés: FI.: foglalkoztatási irányvonal, a római számmal jelölt pillérek az 1998-tól érvényes irányvonalakra vonatkoznak, az arab számmal jelölt irányvonalak pedig a 2003–2006 közötti irányvonalakra. Lásd a keretes írást.

Forrás: Casey (2004) alapján.

#### 4. MILYEN TÉMÁKAT ÉRDEMES ÉS LEHETSÉGES KÖZÖSSÉGI SZINTEN ELDÖNTENI ÉS KOORDINÁLNI?

Ahhoz, hogy értékén kezelhessük az Európai Unió kezdeményezéseit, jó tudni, hogy miért indítják útjukra azokat, és mi várható tőlük. Nyilvánvaló, hogy egy olyan fontos kezdeményezés, mint az Európai Foglalkoztatási Stratégia, indításánál is felmerült a kérdés, hogy milyen ügyeket érdemes nemzeti, és milyeneket közösségi szinten eldönteni, s vajon a foglalkoztatási és munkaerőpiaci kérdések melyik körbe tartoznak.

A döntési szintek meghatározására az Európai Unió alapvető elve a *szubsziaritás*. Ez röviden azt jelenti, hogy minden döntést a választópolgárokhoz lehető legközelebbi szinten kell meghozni, kivéve azokat a területeket, amelyek az EU alkotmányos szerződése szerint a közösség kizárólagos jogkörébe tartoznak.<sup>8</sup> A decentralizálás ilyen előnyben részesítése *az elvek szintjén* nem akadályozta meg az EU-t abban, hogy az elmúlt évtizedekben az egymást követő uniós szerződésekben s ennek megfelelően *a gyakorlatban* a közösségi jogköröket egyre több területre terjessze ki. Ez részben következett az Európai Unió alapítóinak az „egyre szorosabb unióra” (*ever closer union*) vonatkozó ideáiból, de az aktuálisan felmerülő problémák megoldására kitalált intézményekből is.

Ami a kérdés elméleti megközelítését illeti, a döntési szintek közötti feladatmegosztásra létezik egy konzisztens fogalmi keret, a *fiskális föderalizmus* elmélete. Ez – ösztársadalmi jólétet szem előtt tartó politikusokat feltételezve – akkor tartja indokoltnak a döntési jogkörök centralizálását, ha jelentős *külső gazdasági hatások* vannak jelen (vagyis az egyik ország tevékenysége kihat a másikéra), vagy ha komoly *méretgazdasági előnyök* származnak az országok egységes fellépéséből, ugyanakkor nincs gyökeres eltérés az egyes országokban uralkodó *preferenciák* között.<sup>9</sup>

Az EU fejlődése során elsődlegesen olyan intézményi változások születtek, amelyek a *keresleti oldal* szabályozásának közös döntési centrumba koncentrálására vagy központi befolyásolására irányultak. Erre elsősorban az árfolyampolitikában és monetáris politikában került sor, de részben a fiskális politika területén is. A *kínálati oldalra* vonatkozó döntések centralizálása csak az utóbbi évek terméke. *Tabellini–Wyplosz* (2004) éppen a fiskális föderalizmus alapelveit követve jelenti ki: a kínálati oldal gazdaságpolitikáinak központi koordinálása *általános szabályként nem fogadható el*. Abból a feltevésből kell kiindulni, hogy minden ország, ha hatékony kínálati oldali politikát folytat, abból maga profitál; emellett az általa elhatározott és megvalósított intézkedéseivel társainak nem árt, sőt inkább használ. A tagországok között a kínálati politikákkal folytatott verseny *a priori* előnyös. Ez alól csak azok az intézkedések jelenthetnek kivételt (és ezért központi szabályozásuk indokolt), amelyek minden termelő részére lehetővé teszik az egyenlő hozzáférést

8 / Lásd Baldwin–Wyplosz (2003) 3. fejezetét, valamint az EU alkotmányos szerződését (*Treaty...* (2004) I–11. cikkely, 3. bekezdés).

9 / Vö. Oates (1999), Jackman (2001) valamint Tabellini–Wyplosz (2004). A kérdés abban az esetben is vizsgálható és vizsgálendő, amikor a politikusokról nem feltételezhető, hogy az ösztársadalmi jólétet szolgálják, mert politikai korlátok között, az újraválasztás érdekeitől közvetlenül vezérelve vagy szervezett érdekcsoportok befolyása alatt hoznak döntéseket. Ennek részletezésére itt hely hiányában nem térünk ki.

az *egységes piachoz*, például visszaszorítják az állami támogatásokat és a versenyt korlátozó torzulásokat.

Ami a foglalkoztatás és a munkapiac területét illeti, itt nyilvánvaló, hogy az elemzők számos okot találtak arra, ami indokoltá tette és teszi a közös vagy koordinált politikákat. Egyrészt az Európai Monetáris Unió létrehozása óta felértékelődött a munkapiacok, valamint a bérek rugalmassága, hiszen a saját nemzeti valuta és monetáris politika híján ezek az eszközök segíthetnek a tagországok gazdaságainak kivédeni az esetleg kialakuló úgynevezett aszimmetrikus sokkok kedvezőtlen hatásait. A közös monetáris politika hatékonyságát ugyanakkor elősegíti, ha a tagországokban a reálbérek növekedése – egymáshoz hasonló módon – szorosan kötődik a termelékenységben elért javuláshoz. És végül, a munkapiacok rugalmasságának növelése segít az EU versenyképességének megőrzésében. Ez utóbbin itt azt értjük, hogy az Európai Unió területén működő vállalatok az EU-n kívüli társaikkal való versenyben kellő nagyságú működőtőkét képesek magukhoz vonzani, illetve maguknál tartani.

Mіндеzen elvi indokok ellenére figyelembe kell venni, hogy a nemzeti munkapiacok eltérései – jelentős részben – egymástól eltérő helyi politikai és társadalmi értékeket tükröznek. Ebből fakadóan a nemzeti politikák céljai és korlátai egymástól különböznek, s így nem állnak fenn a közös politika feltételei. Az esetleg szükségessé váló munkapiaci reformok olyan erős és politikailag érzékeny helyi érdekeket sértenek, hogy hatékony véghezvitelük csak nemzeti keretek között lehetséges. Az európai szintű irányításnak egyszerűen nincs elegendő politikai legitimitációja ahhoz, hogy ezen a területen érdemleges hatást érjen el.<sup>10</sup> A *luxemburgi folyamat* és az EFS keretében kezdeményezett közösségi szintű koordináció tehát csak igen korlátozott lehet: „tematizálhatja” a reformokról való gondolkodást, szorgalmazhatja a külföldi példák megvizsgálását a munkapiacok reformjának nemzeti vitái során, elősegítheti, hogy a foglalkoztatás és munkaerőpiac állami szabályozása programmá álljon össze, amelyet az uniós tagországtársak és az uniós formációk is figyelemmel kísérnek, de semmi esetre sem erőltethet uniformizált, kész reformcsomagokat a tagállamokra (vö. *Tabellini–Wyplosz*, 2004, valamint *Jackman*, 2001).

Noha az EU-szintű közös politika lehetősége a fenti megfontolásoknak megfelelően általában meglehetősen korlátozott, az 1990-es évek második felétől kezdve az EU számos területen a tagországokban zajló folyamatok *EU-szintű koordinálását* indította el. Ennek megfelelően kezdődtek meg a luxemburgi, cardiffi és kölni folyamatok (a strukturális reformok, a foglalkoztatás és a munkaerőpiacok, illetve makrogazdasági dialógus koordinálására); kelt életre a *stabilitási és növekedési egyezmény* szolgálatában a költségvetési és eladósodási folyamatokat figyelemmel kísérő stabilitási és konvergencia-program; indult el az gazdaságpolitikákat koordináló *átfogó gazdaságpoliti-*

10 / Itt tehát a fentiekben felsorolt feltételek közül az egyes országok *preferenciái* közötti erős különbség az akadálya az EU-szintű döntés és koordináció létjogosultságának. *Jackman* (2001) szerint a munkaerő tagországok közötti korlátozott áramlása miatt a nemzeti munkapiaci politika külső gazdasági hatásai is csekélyek, a közös politika tehát ezért sem indokolt.

*kai irányvonalak* rendszere; született meg a szinte minden területet magába foglaló *lisszaboni folyamat*; léptették életbe a *belső piaci stratégiát*, az *európai szociális munkatervet* stb.

A felsorolt folyamatokra jellemző, hogy általánossá tették azt az EMU második szakaszában kifejlesztett gyakorlatot, amely az egyes tagországok nemzeti politikájának közös figyelemmel kísérésére (*multilateral surveillance*) irányult. A menetrend mindenütt hasonló: az EU valamelyik formációja – a tagállamok közreműködésével – egy vagy több évre szóló uniós irányvonalakat dolgoz ki, amelyeket (esetleg) országokra irányuló ajánlások is kiegészítenek. A tagállamok – akciótervben, vagy anélkül – értelmezik saját maguk számára az irányvonalakat; az év elteltével aztán nemzeti és uniós szinten is értékelik a fejlődést, a célok elérése érdekében tett erőfeszítéseket, és megfogalmazzák az új vagy megmaradt feladatokat.

Az elmúlt évtized tapasztalatai alapján látható: tendencia van arra, hogy az említett koordinációs folyamatok, számukat tekintve, túlburjánozzanak; idővel túl bonyolultakká és áttekinthetetlenekké váljanak; hitelességük, ismertségük szerény, hatásuk egzakt felmérése módszertani nehézségekbe ütközik. Nem véletlen, hogy időről időre felmerül a koordinációs mechanizmusok áramvonalasításának igénye, amit az Európai Unió több-kevesebb sikerrel gyakran meg is valósít. 2005 fejleménye ebből a szempontból a lisszaboni folyamat már említett megújítása, három terület irányvonalainak és akciótervének összevonása volt.

## 5. AZ EURÓPAI FOGLALKOZTATÁSI STRATÉGIA EREDMÉNYEINEK ÉRTÉKELÉSE

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia többszörös értékelési rendszert működtet: Az *éves értékelés* a nemzeti foglalkoztatási akciótervekre, a tagországok terveinek és teljesítményének egymás általi értékelésére, és a Bizottság és a Tanács közös értékelési beszámolójára támaszkodik. Az első öt év után a Bizottság a tagországokkal közösen elvégzett egy *időközi értékelést* (CEC, 2002a), valamint 2003-ban az Európai Bizottság felkért egy speciális munkacsoportot, a volt holland miniszterelnök Wim Kok vezetésével az EU foglalkoztatási helyzetének értékelésére. Mivel ezeknek az értékeléseknek mind volt egy fajta *önértékelő* s nemegyszer önigazoló jellege, a következőkben az említett értékelések mellett független elemzésekre is támaszkodunk. Az OECD hasonló, bár nem ilyen szoros rendszert működtet saját foglalkoztatási stratégiája értékelésére.

Nem teljesen magától értetődő, hogy az értékelések mire is terjednek ki. Azt a kérdést nyilván fel kell tenni, hogy az EFS milyen eredményeket hozott az egyes tagországokban és az EU egészében a kitűzött célok teljesítése (például a foglalkoztatás, a munkanélküliség, az esélyegyenlőség), valamint a javasolt eszközök alkalmazása (például rugalmasabb munkaidő, az aktív munkapia-

ci politikák) terén. De hasonló súllyal vizsgálják, hogy az *EFS mint rendszer* hogyan működött, egyes elemei mennyire töltötték be a funkciójukat. És végül érdemes arra kitérni, hogy milyen más járulékos hatások voltak, például a munkapiacokra, intézményekre vonatkozó tudás elmélyülésében, a foglalkoztatási stratégia céljainak a politikai napirenden tartásában, a tagországok közti együttműködés elmélyítésében stb.

Az EFS eredményeinek szakszerű kimutatása komoly módszertani nehézségekbe ütközik. Egyrészt, egyes tagállamok már jóval az EFS elindítása előtt az európai stratégiában megjelenőhöz hasonló reformokba kezdtek. Másrészt, az EFS által kezdeményezett strukturális reformok nagy része szükségszerűen jelentős késéssel fejeti ki a hatását. Harmadrészt, a munkapiaci teljesítményt az EFS kezdeményezései mellett számos más – a tagország számára külső és belső – hatás is befolyásolja, így a világgazdasági konjunktúra alakulása, az adott ország makrogazdasági politikája és egyéb, például a termékpiacon irányuló strukturális reformok. Ennek megfelelően az EFS hatását nehéz más tényezők hatásától elkülöníteni.

### 5.1. Az Európai Foglalkoztatási Stratégiáról általában

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia első öt éve után viszonylag könnyű volt megállapítani, hogy az 1997–2001-es időszakban a munkapiacok mutatói jelentős javulást mutattak a megelőző évekhez képest: a munkahelyek száma 6,5 százalékkal (10 millióval) nőtt, nagyrészt a női munkavállalás bővülése révén; a munkanélküliek száma csökkent, mégpedig 25 százalékkal (4 millióval), és a munkapiaci részvétel is növekedett. A Bizottság értékelése (*CEC, 2002a*) tehát megállapítja, hogy – örvendetes módon – az unióban a gazdasági növekedés munkahelyteremtéssel párosult (*job rich growth*), és a foglalkoztatás érzékenyebben reagált a gazdasági környezet javulására. Amikor azonban a fejleményeket ok-okozati kapcsolatba hozza gazdaságpolitikai változásokkal, akkor a legnagyobb jelentőséget a béremelésben mutatott visszafogottságnak tulajdonítja, amely az EMU bevezetésével volt összefüggésben. Ha figyelembe vesszük, hogy – mint már utaltunk rá – egészen 2005-ig semmiféle, a bérek alakításával kapcsolatos javaslatok *nem voltak részei az EFS-nek*, akkor ez a fő megállapítás nem mond sokat az Európai Foglalkoztatási Stratégiáról.

A Bizottság modellszámításai (*CEC, 2002b*) ugyanakkor azt is kimutatták, hogy az 1990-es évek második felében az EU-ban a konjunkturális ingadozásoktól megtisztított *strukturális munkanélküliség* mutatója csökkent. Nem minden országban volt azonban azonos mértékű a javulás. A 2. táblázat mutatja az egyes országok elhelyezkedését aszerint, hogy a strukturális munkanélküliség<sup>11</sup> mekkora volt a vizsgált időszak végén, és milyen csökkenés következett be a vizsgált időszak alatt. A jó teljesítményt felmutató országok a felső sorban és a jobb oldali oszlopban találhatók: vagy alacsony strukturális munkanélküliséget tudtak felmutatni az időszak végén, vagy az átlag-

11 / A strukturális munkanélküliséget az úgynevezett NAI-RU-val közelítik; ez a fogalom azt a munkanélküliségi szintet jelöli, amely mellett az infláció üteme nem növekszik (NAIRU: *non-accelerating inflation rate of unemployment*).

nál gyorsabban tudták a munkanélküliség szintjét csökkenteni. Az elemzők kimutatták, hogy a jó munkapiaci teljesítményt elérő országokat az is megkülönböztette a többitől, hogy ők átfogó strukturális reformokat hajtottak végre. Különösen Dánia, Írország és Hollandia tűntek ki azzal, hogy széles körű és radikális munkapiaci reformcsomagot dolgoztak ki és hajtottak végre, amely kiterjedt a béralku rendszerére, a járadékok mértékére, az általános adózási terhekre és a munkát sújtó adók szintjére. A vizsgálat ugyanakkor azt is megmutatta, hogy ezekben a sikeres országokban a munkapiaci reformot bátor termékpiaci reformok is kiegészítették.

2. táblázat: A strukturális munkanélküliség\* alakulása 1995 és 2000 között

		A strukturális munkanélküliség csökkenésének mértéke 1995 és 2000 között		
		átlag alatti	átlagos**	átlag feletti
	<i>alacsony</i>	Luxemburg, Ausztria	Hollandia	Dánia
A strukturális munkanélküliség szintje 2000-ben	<i>közepes**</i>	Németország	Belgium, Portugália, Finnország, Svédország, Nagy-Britannia	Írország
	<i>magas</i>	Görögország	Franciaország, Olaszország	Spanyolország

\* A strukturális munkanélküliséget az úgynevezett NAIRU-val közelítik (lásd a 11. lábjegyzetet).

\*\* Az átlagos, illetve közepes teljesítmény a statisztikai átlag körüli 0,5-szörös szórási sávban lévő értékeket jelöli.

Forrás: CEC (2002b) 4. táblázat.

Az EFS értékelése kiterjedt némely számszerű cél teljesülésére is. Így megvizsgálták, mennyiben valósult meg az a célkitűzés, hogy a munkanélküliek 20 százalékát támogassák aktív munkapiaci intézkedések, beleértve ebbe az oktatást, képzést és hasonló beavatkozásokat. Az értékelés során úgy találták, hogy ezt a célt „általában sikerült a tagországokban teljesíteni”. Az EFS egy másik számszerű célkitűzése szerint minden munkanélkülirek újakezdési lehetőséget kell felajánlani 6, illetve 12 hónapon belül (attól függően, hogy fiatal vagy felnőtt munkanélküliről van szó). Mint kiderült, e célkitűzést a tagországok igen eltérően értelmezték: volt, ahol ezen tanácsadást értettek, és volt, ahol a munkanélkülit rövid időn belül felvették azok közé, akiket intenzív aktív intézkedésekkel támogattak.

Az EFS értékelése azonban sokkal kevésbé az eredményekre, mint a *reform-folyamat kiépülésére* vonatkozott. Ennek kapcsán a Bizottság arra az eredményre jutott, hogy a nemzeti foglalkoztatási politikák között jelentős mértékű konvergencia alakult ki, ami az EFS céljainak és irányvonalainak követését illeti; a nemzeti foglalkoztatási politikák koherensebbek lettek, akárcsak az EU-szintű szakpolitika. Az éves akciótervek készítése és azok ellenőrzése, va-

lamint a *peer review* – a társak általi elemzések – folyamata a tagországok közötti véleménycserét, a jó tapasztalatok átadását erősítette. Fontos eredmény, hogy a foglalkoztatáspolitikai főbb célkitűzéseit rendszerszerűen figyelembe veszik olyan más szakpolitika kialakításában, mint az adópolitika vagy a szociális politika, és lassan sor kerül a szemléletváltásra, amelynek megfelelően a kormányzati szervek és a szociális partnerek inkább a foglalkoztatás növelésére és kevésbé a munkanélküliség csökkentésére összpontosítanak. Az EFS eredménye az is, hogy a döntéshozók fokozottan felismerik a szociális partnerek fontos szerepét számos foglalkoztatási kérdés megoldásában.

Eddig a „hivatalos” értékelésekre támaszkodtunk, a következőkben pedig néhány *független* véleményt idézünk az EFS hatásáról.

*Ardu-Umbach* (2004) összehasonlította, milyen hatással volt az EFS a Németországban és a Nagy-Britanniában folytatott foglalkoztatáspolitikára és a foglalkoztatás alakulására. Az elemzés megállapítja, hogy az EFS nem vezetett teljesen új intézmények és döntéshozó rendszerek kiépítéséhez; a kormányok inkább a meglévő szervezeteket vették igénybe, vagy fejlesztették tovább az EFS követelményeinek megfelelően. Új fejlemény volt a szociális partnerek bevonása a reformfolyamatba; ez azonban igen korlátozott volt, elsősorban az éves ciklus által engedélyezett rövid idő, valamint a szociális partnerek korlátozott humán kapacitása miatt. Annak ellenére, hogy az EFS véghezvitele sok kezdeményezést, széles körű tájékoztatást, valamint visszacsatolást kíván meg, mégpedig egy meglehetősen összetett rendszerben, a folyamat résztvevői világában egy viszonylag szűk szakértőgárdából kerültek ki. A nemzeti parlamentek és a tömegkommunikáció csak igen kevés és fokozatosan lankadó érdeklődést mutatott az EFS iránt. Beszédes adalék az EFS-nek a nemzeti döntési folyamatokban játszott korlátozott szerepéről, hogy amikor Németországban kidolgozták, megvitatták és bevezették a nagy jelentőségű *Agenda 2010* elnevezésű, a foglalkoztatási és a szociális ellátásokat érintő reformcsomagot, a reform kapcsán semmi utalás nem történt az Európai Foglalkoztatási Stratégia irányvonalaira, illetve az EU Tanácsának a német gazdaság számára megfogalmazott ajánlásaira.<sup>12</sup> Az EFS kifejezett hatását egyik ország munkapiaci fejlődését illetően sem lehetett közvetlenül kimutatni, noha Nagy-Britannia, amelynek intézményi rendszere eleve jobban megfelelt az EFS kívánalmainak, jobb foglalkoztatási teljesítményt tudott felmutatni, mint Németország.

## 5.2. Az aktív munkapiaci politika *peer review* folyamata

Az EFS egyik eredeti és sokat ígérő kezdeményezése az úgynevezett *peer review* folyamat. Ez a folyamat a tagországok kormánytisztviselői, szakemberei közti információcserére, az élenjáró megoldások bemutatására irányul, azzal a szándékkal, hogy elősegítse a szervezetek közti tanulást. Ennek keretében, ha egy adott tagország olyan aktív munkapiaci programot vezetett be és alkalmazott, amelyet innovatívnak és sikeresnek talált, akkor utóbb meghívja

<sup>12</sup> / Az igazsághoz tartozik, hogy az *Agenda 2010* elnevezés a lisszaboni stratégiára utal.

a többi tagország képviselőit tapasztalatainak bemutatására és közös értékelésére. A meghívás, a részvétel (amely fakultatív), a program bemutatása és „társak általi értékelése” (ezt jelenti szó szerint a *peer review*) szabályozott formában zajlik le. 1999 és 2004 között 40 ilyen meghívásra és bemutatásra került sor; az EU-15 régi tagországból 13 volt a meghívók között,<sup>13</sup> a meghívást elfogadó résztvevők száma pedig általában kettő és kilenc tagország között változott.<sup>14</sup>

*Casey–Gold* (2003) az 1999 és 2001 között szervezett 26 ilyen *peer review* eseményt elemezte. Úgy találták, a konkrét aktív munkapiaci programok elemzése jó lehetőséget adott arra, hogy a résztvevők a foglalkoztatási irányvonalak alap gondolatait értelmezzék. Például azt a francia programot, amely a munkaidő csökkentésére és rugalmasabbá tételére irányult, az öt véleményező tagország egyike sem találta elfogadhatónak, mert mindegyikőjük úgy találta, hogy a kezdeményezés rontja a vállalatok versenyképességét. Az elvi nézetkülönbségek mellett számos olyan körülmény is felmerült, ami az egyébként érdekes nemzeti kezdeményezések más országokba való exportálását már a *peer review* eseményen részt vevő szakemberek szerint is megnehezítette vagy lehetetlenné tette. Az országok közötti eltérő politikai viszonyok, kultúra és jogi környezet, a szociális partnerek közötti viszony különbözőségei, a társadalombiztosítási és adórendszerek eltérései, az infrastruktúra, az államigazgatás eltérő minősége, az anyagi lehetőségek különbségei – ezek mind előkerültek a viták során, mint olyan tényezők, amelyek az innovatív programok átvételét megakadályozzák.

Még ha a *peer review* eseményen résztvevők átültethetőnek találtak is bizonyos programokat, saját országukba visszatérve az lett volna a feladatuk, hogy véleményüket elfogadtassák az otthoni közegben. A *Casey–Gold*-szerzőpáros számos interjú folytatott kormánytisztviselőkkel, szociális partnerekkel és a *peer review* folyamatban részt vevő független szakértőkkel a *peer review* események utóéletéről. Ezekből a beszélgetésekből kiderült, hogy a *peer review* folyamat lényegében csak a munkapiaci szakértők és kutatók szűk körében vált ismertté és a tanulás kedvelt terepévé. A külföldi tapasztalatok *tényleges átvételére* igen kevés vagy semmilyen példa nem volt. Ebben a Bizottság is ludas (a *peer review* folyamatot és annak tartalmas honlapját sokáig nem propagálta), és a helyi kormányzatok is (a részvételt és annak utólagos hasznosítását nem, vagy rosszul szervezték meg; a külföldi programokkal szemben előítéllettel viselkedtek, úgy tartották, „idegen tollakkal” nem éri meg ékeskedni; minisztériumok közötti és belüli rivalizálás akadályozta meg a tapasztalatok továbbadását). A Bizottság ugyan az öt év utáni értékelésében jelentős eredményeket tulajdonított a *peer review* folyamatnak (*CEC, 2002a*), *Casey* és *Gold* azonban utánajártak, és kiderítették, hogy a Bizottság igen szűk, szelektált és nem is mindig jól informált minta alapján vonta le ezt a túlzott következtetést.

13 / A két ország, amely nem ajánlott fel semmilyen programot közös értékelésre Luxemburg és Görögország volt.

14 / Az utóbbi években több *peer review* eseményre magyar szakértőket is meghívtak, s az ő véleményüket is figyelembe vették.



Összefoglalva: az EFS közös munkapiaci célkitűzéseit a tagországok elfogadják, az EFS keretében a tagországok közötti tanulás lehetőségét a Bizottság a tagországokkal együttműködve megteremtette, de a tapasztalatok azt mutatják, a tagországok továbbra is hazai földből növesztett, hazai intézményi, jogi és igazgatási feltételeknek megfelelő programokban hisznek. Külföldi politikai kezdeményezések, munkapiaci eszközök átvétele mindaddig kivételes volt.

### 5.3. Magyarország és az Európai Foglalkoztatási Stratégia

A kelet-közép-európai csatlakozó országok (később új tagországok), így Magyarország foglalkoztatási helyzetével, az itt megmutatkozó trendekkel jó néhány év óta foglalkoznak az EU intézményei. A cél elsősorban az volt, hogy elősegítsék a felkészülést a csatlakozást követő időszakra, amikor ezek az országok már teljes joggal vesznek részt az EFS-ben. 1999-ben a Bizottság kezdeményezte *foglalkoztatáspolitikai prioritások közös értékelését*, az úgynevezett JAP folyamatot (*JAP: Joint Assessment of Employment Policy Priorities*). A Bizottság és az egyes csatlakozó országok a megfelelő dokumentumokban meghatározták a foglalkoztatás területén adódó legfőbb feladatokat és gazdaságpolitikai szempontokat, egy szabályozott rendszerben nyomon követték a célok megvalósulását, s az új tagországokat felkészítették az Európai Szociális Alap támogatásainak fogadására. 2003-ban a Bizottság e témában két alkalommal is közzétette értékelését. Mindez azt szolgálta, hogy az új tagországok 2004. évi csatlakozásuk után el tudják készíteni a saját, a foglalkoztatással kapcsolatos *nemzeti akciótervüket*.

Minden kezdet nehéz: ebben az időben némely fontos bizottsági dokumentum meglehetősen sematikus képet tükrözött a leendő új tagországokról. Az EFS ötéves értékelése például azt állította, hogy „a munkaerőpiacok kihívásai a csatlakozni kívánó országokban nem mutatnak alapvető eltérést az uniós munkaerőpiacok természetétől, csak ezek a kihívások akutabbak és további alapvető strukturális átalakulásokra van szükség” (*CEC, 2002a, 17. o.*). Ez a megállapítás nem igen vágott egybe a kelet-európai tapasztalatokkal és kutatási eredményekkel.

Magyarország 2004-ben, már az EU tagjaként, első ízben készítette el és nyújtotta be a *nemzeti foglalkoztatási akciótervét* (NFAT), mégpedig a 2004–2006-os időszakra. A terv elkészítésének gazdája a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium volt, de a NFAT elkészítése valójában összkormányzati feladat. Így az előkészületi munkákba egy tárcaközi munkacsoporton és az ehhez kapcsolódó, a főbb témákkal foglalkozó témacsoportokon keresztül számos más érdekelt kormány szervet is bevontak, a NFAT tervezetét véleményezték a szociális partnerek és az Országgyűlés foglalkoztatási és munkaügyi bizottsága is.

Az NFAT az uniós sillabusznak megfelelően követi az EFS 2003–2006-os foglalkoztatási irányvonalait, így a hazai foglalkoztatás és munkaerőpiac helyzetértékelését, valamint a válaszlépéseket a tíz EU-irányvonal köré rendezve fogalmazza meg. Pozitívumnak kell tekinteni, hogy a magyar NFAT jóval nagyobb hangsúlyt helyez a gazdaságpolitika általános irányával és olyan szakpolitikákkal való összhang kialakítására, mint az oktatás és képzés, valamint a szociális terület irányítása, mint az a foglalkoztatási irányvonalakból következne. Noha a foglalkoztatási irányvonalak nem követelik meg, a munkabérek, keresetek alakítására irányuló politika is megjelenik a tervben; ezt elsősorban a Magyarországnak szóló uniós ajánlások inspirálták. Erénye a magyar NFAT-nak, hogy az külön mellékletben összefoglalja a hazai szociális partnerek véleményét is, további mellékletekben pedig tételesen számszerűsíti az NFAT-ban foglalt intézkedések költségvetési vonzatát és finanszírozási forrásait. Ez is előrelépés a foglalkoztatási irányvonalak egysíkúan „munkaügyi” szemléletéhez képest.

Egy 2004-ben végzett felmérésünk (*Gács és szerzőtársai, 2004*) során megtudtuk, az FMM tapasztalatai szerint a foglalkoztatással kapcsolatos nemzeti tervezeteket a Bizottság is komolyan veszi, de a társtagországok még a Bizottságnál is kritikussabbak. Az EU-előírásoknak megfelelő tervekészítés a hazai, sokszor szétzilált államapparátust rendszerességre szoktatja. A Bizottság megfelelő főigazgatóságának munkatársai ugyanis minden ellentmondásra felfigyelnek, rákérdeznek, ezért aztán pontosan kell fogalmazni, és a leírt számoknak hiteleseknek kell lenniük. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az EFS során mereven az akciótervekben leírt célkitűzések betű szerinti teljesítését várnák a tagországoktól, hiszen a tényleges folyamatok (például a külső konjunktúra alakulása) a tervben leírt feltételezésektől eltérhetnek.

A NFAT összeállítói valószínűleg álmukban sem remélték, hogy az akciótervben a három évre tervezett intézkedések közül annyi valóra válhat akár egy éven belül is, mint ahogy ez 2005-ben történik a kormány *100 lépés programja* keretében. A váratlanul megnyíló, különleges politikai lehetőség értelmes kihasználása azt bizonyítja, hasznos volt az EU által is ösztönzött középtávú stratégiát, átgondolt és tartalmas koncepciót kialakítani, mert amikor lehetőség adódott rá, volt honnan meríteni. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a 100 lépés munkaügyi intézkedései közül nem mindegyik szerepelt a NFAT-ban (például az akcióterv nem javasolta, hogy a közbeszerzési pályázatokon csak olyan cégek indulhassanak, amelyeket korábban nem büntettek meg fekete- vagy szürkemunka alkalmazása miatt). Ugyanakkor a NFAT elfogadása után születtek olyan törvények is, amelyek ellentételesek az EFS irányvonalainak szellemével. Ilyen volt az a törvény, amely szerint a közalkalmazottak közszolgálati jogviszonya a 65. éves kor elérésekor megszűnik, hiszen az ellentétes volt az időskori aktivitás elősegítését javasló EU-irányvonallal (a törvényt 2004 decemberében fogadták el, de 2005 májusában visszavonták), vagy

a közsféra dolgozóinak a nyugdíjas életszakaszba való méltányos átmenetét elősegítő „Prémium-évek” program, amely szintén nem egyértelműen illeszkedik a fenti irányvonalba.

A fenti kivételek ellenére a magyar foglalkoztatási és munkaerőpiaci politikát a hazai szakigazgatás évek óta az EFS kategóriái szerint (is) értelmezi. A közelmúltban egy az MTA Közgazdaságtudományi Intézetében szerveződött munkacsoport az FMM felkérésére elkészítette az elmúlt évek hazai foglalkoztatáspolitikájának tudományos igényű elemzését az EFS szemléletének megfelelő keretekben (*Köllő*, 2005). Az átfogó és tartalmas munka eredményeit itt nem tudjuk ismertetni, hiszen ehhez a 20 megalapozó tanulmányra (291 oldal) támaszkodó amúgy is összefoglaló jellegű harmincoldalas kutatási beszámolót kellene összefoglalni. A következőkben csak egy gondolatot idézünk a beszámoló *Következtetések és javaslatok* című részéből.

„Uniós taggá válásakor Magyarország elkötelezte magát az európai foglalkoztatáspolitikai prioritások átvétele mellett, melyek érvényesüléséről időszakonként be is számoltatják. E prioritások alapvetően az alacsony – a tengertüli OECD-országokénál jóval alacsonyabb – foglalkoztatás emelésének szándéka, valamint az »euroszklerózis« leküzdésének célja köré rendeződnek, értelemszerűen nagy hangsúlyt adva a munkaerőpiaci rugalmasság és az alkalmazkodó készség (ezen belül a folyamatos emberitőke-felhalmozás) kérdéseinek. E prioritások mellett ugyanakkor a magyar munkaügyi kormányzatnak figyelemmel kell lennie az ország (részben a közép-kelet-európai térség más országaival közös) sajátos problémáira is. Ilyen sajátos problémák a foglalkoztatásnövelés és a bérfelzárkózás között feszülő ellentmondás, az alacsony iskolázottságú népesség példátlanul alacsony foglalkoztatása, a cigányság szinte teljes kiszorulása a munkaerőpiacról, a regionális különbségek mértéke és tartóssága, a hirtelen kibővült felsőoktatás összehangolása a munkaerő-kereslettel. (...) Szembe kell néznünk azzal, hogy az alacsony iskolázottságú népesség munkából való kiszorulása – olyan mértékben, melyre nem volt példa az OECD-országok közelmúltbeli történelmében – a legfontosabb megértésre és orvoslásra váró munkaerőpiaci probléma Közép-Kelet-Európában és kiváltképp Magyarországon, ahol e tekintetben a legsúlyosabb a helyzet. A magyar foglalkoztatáspolitikának a jelenleginél sokkal nagyobb mértékben kellene koncentrálnia erre a problémára, akár azon az áron is, hogy más, az európai foglalkoztatáspolitikában kiemelt fontosságúnak számító területekről (a nemek közötti egyenlőség biztosítása, az élethossziglani tanulás ösztönzése és a többi) von el forrásokat.” (*Köllő*, 2005. Kutatási beszámoló 23. és 25. o.)

## 6. ZÁRÓ KÖVETKEZTETÉSEK

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia jó eszköznek bizonyult arra, hogy az 1990-es évek második felétől foglalkoztatási és munkapiaci problémáikat a tagországok egymással európai fórumokon vitassák meg, a reformok megfo-

galmazásához közös gondolati keretet alakítsanak ki, s az innovatív megoldások tapasztalatait egymással kicseréljék. A szigorú tervezési-beszámolási ciklus segített abban, hogy a kormányok a munkaerőpiac intézményi reformjait állandóan napirenden tartásák.

Az EFS határozott, jelszószerű irányvonalai, az évente minden tagországban elkészített akcióprogram, a munkaerőpiac és foglalkoztatás alakulását mérő, évente felfrissített többletmutatói strukturális mutatószám ennél talán több eredményt sejtetett. Ezek a várakozások azonban túlzottak voltak. A konkrét munkapiaci és politikai helyzet elemzése, a reformok kidolgozásának, elfogadtatásának és bevezetésének feladata nem az európai szinten dől el, hanem a helyi erőkre hárul: a tagországok szakmai elitjére, szakigazgatására és politikai osztályára. Az EFS ehhez adhatott ösztönzést, viszonyítási alapot, s remélhetőleg a megújult lisszaboni folyamat ezt a korábbiaknál jobban teszi. De a meghatározó érdekek és mozgatóerők a tagországokban voltak, és ott is maradtak.

## HIVATKOZÁSOK

- AGELL, J. (1999): On the Benefits from Rigid Labour Markets: Norms, Market Failures, and Social Insurance. *Economic Journal*, 1999. február, Vol. 109. No.453. 143–164. o.
- ARDY, B.–UMBACH, G. (2004): Employment Policies in Germany and the UK: The Impact of Europeanisation. Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, London–Berlin, www.agf.org.uk.
- AUER, P. (2004): Comparing employment strategies: EES. GEA, OECD (and Mercosur jobs strategy), PowerPoint-prezentáció, 2004. november, letölthető: <http://www.esquel.org/arquivos/november1-2004-presentation.ppt>.
- BALDWIN, R.–WYPLOSZ, CH. (2003): *The Economics of European Integration*. McGraw-Hill, London.
- BARBIER, J.-C. (2001): Assessing the European Employment Strategy: Some Preliminary Considerations. Paper presented at the Seventh Workshop on Alternative Economic Policy in Europe, Brüsszel, 2001, szeptember 28–30., CNRS, Párizs.
- BLANCHARD, O. (2002): *Designing labor market institutions*. Kézirat, szeptember.
- BLANCHARD, O. (2004): *Designing labor market institutions II*. Kézirat, március.
- CASEY, B. H. (2004): The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: two views of the labour market and the welfare state, *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 10. No. 3.
- CASEY, B. H.–GOLD, M. (2003): *Peer review of Labour Market Policies in the European Union: what can countries really learn from one another?* Paper presented at the Policy Learning seminars organized by the ESRC, the IHS and the CEU, Bécs-Budapest, 2003. december 9–11.
- CEC (1993): White Paper on Growth, Competitiveness and Employment. Commission of the European Communities, Brüsszel.
- CEC (2002a): Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy, No. COM(2002) 416. Commission of the European Communities, Brüsszel.
- CEC (2002b): Structural reforms in labour and product markets and macroeconomic performance in the EU. Megjelent: *The EU Economy: 2002 Review, European Economy*, 2002. No. 6., Brussels: Commission of the European Communities, Brüsszel.
- CEC (2003): Jobs, jobs, jobs: Creating more employment in Europe. Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok. Brüsszel, november.
- Council (2005): Presidency Conclusions. Brussels European Council, 2005. június 16–17. Council of the European Union, Brüsszel.
- FREY MÁRIA (2004): Az Európai Unió foglalkoztatási stratégiája. Megjelent: *Munkaerőpiaci Tükör 2004*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet és Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest.

- GÁCS JÁNOS–HAVAS ATTILA–VALENTINY PÁL (2004): A Lisszaboni Folyamatba történő magyar bekapcsolódás lehetőségei, különös hangsúllyal a versenyképesség javítására, az IT, az innováció és oktatás, a teljes foglalkoztatottság és társadalmi kohézió területén. A Külügyminisztérium számára készített tanulmány, Budapest, 160 o.
- JACKMAN, R. (2001): The pros and cons of common European employment policy, *Swedish Economic Policy Review*, 8. sz. 201–234. o.
- JENSON, J.–POCHET, PH. (2002): Employment and Social Policy since Maastricht: Standing up to the European Monetary Union. Researc Paper No. 06-02, Institute for European Studies, University of Montreal.
- KÖLLŐ JÁNOS (szerk.) (2005.): A magyar foglalkoztatáspolitikát átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában, az elmúlt öt év tapasztalatai alapján. Az MTA Közgazdaságtudományi Intézet munkacsoportjának tanulmányosorozata az FMM megbízása alapján. Kutatásvezető: Köllő János, Budapest, 2005. augusztus 31. 30+291 o.
- IMF (2003): Unemployment and Labor Market Institutions: why reforms pay off. Megjelent: *World Economic Outlook*. International Monetary Fund, április.
- NAGY KATALIN (2003): Az Európai Foglalkoztatási Stratégia. *Európai Tükör*, 1. sz.
- NOAKSSON, N.–JOBSSON, K. (2003): The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD – The OECD Jobs Strategy in contrast with the EU employment strategy, Score Report, No. 7. Stockholm Centre for Organizational Research, Stockholm University, Stockholm.
- OATES, W. E. (1999): Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37. No. 3.
- TABELLINI, G.–WYPLOSZ, CH. (2004): Supply side Policy Coordination in the European Union. Report prepared for the Conseil de l'Activité Economique. 2004. május.
- Treaty... (2004): Treaty Establishing a Constitution for Europe. Official Journal of the European Union, 47. kötet, december 16.