

OECD Employment Outlook: 2004 Edition

Summary in Hungarian

OECD Foglalkoztatási Kilátások: 2004-es kiadás

Összefoglalás magyarul

Az OECD Foglalkoztatási Stratégia ártértékelése

John P. Martin

Foglalkoztatási, Munkaügyi és Szociális Igazgató

Az OECD Foglalkoztatási Stratégia hasznosnak bizonyult, de az elkövetkezendő tíz évben ártértékelés szükséges

Tíz évvel ezelőtt az OECD-országok a tartósan magas munkanélküliség csökkentését szolgáló reformtervezetként elfogadták a Foglalkoztatási Stratégiát. A Foglalkoztatási Stratégiának számos közös vonása van az Európai Foglalkoztatási Stratégiával, melyet először 1997-ben indítottak el. Az OECD Foglalkoztatási Stratégiája már a kezdetektől fogva jelentős befolyással bír a tagországok politikai vitáiban. 1999-ben a Titkárság értékelése rámutatott arra, hogy a Foglalkoztatási Stratégiát leginkább alkalmazó országok a munkaerő-piaci teljesítmény javulása szempontjából viszonylag jól teljesítettek

Mégis, 1999 óta sok minden történt az OECD-országok munkaerő-piaci politikái és eredményei vonatkozásában. Ezért az OECD Foglalkoztatási és Munkaügyi Miniszterei a 2003. szeptemberi párizsi találkozásuk alkalmával arra a következtetésre jutottak, hogy a közelmúlt tapasztalatai és a jövő kihívásai fényében időszerű a Foglalkoztatási Stratégia ártértékelése.

Van még teendő a munkanélküliség terén...

Egyrészt, a magas munkanélküliség nem szűnt meg. Igaz, az OECD munkanélküliségi rátája valahol az 1994-es szint alatt áll, és a legutóbbi OECD előrejelzések (ld. 1. Fejezet) a következő két év során a munkanélküliségi ráta némi csökkenését prognosztizálják, melyet alátámaszt egyes országok (nevezetesen az Egyesült Államok) erőteljes növekedésének folytatódása, valamint más országok (különösen Japán, és ha kisebb mértékben is, az Európai Unió) fellendülése. Ez azonban számos országban még így is magasabb munkanélküliségi rátát jelentene, mint az 1970–80-as évek mutatói.

... valamint az öregedő népességgel összefüggő kihívásoknak való megfelelés terén, több és jobb munkahelyre van szükség

Ugyanakkor, a népesség öregedése következtében a jövőbeni gazdasági növekedés és az életszínvonal terén körvonalazódó kihívások sokkal nagyobb súllyal jelennek meg a politikai napirendekben. A miniszterek arra a következtetésre jutottak, hogy több és jobb munkahelyre van szükség e kihívások leghatékonyabb kezeléséhez, különösen olyan személyek számára, akik a munkaerőpiacon jelenleg hátrányos helyzetben vannak, és akiket aránytalanul nagy mértékben érint a munkanélküliség, illetve a munkaerő-piaci inaktivitás. Ennek megvalósítása több területet érint. Az OECD munkaképes korú lakosságának átlagosan mintegy 35%-a nem áll alkalmazásban – többségük statisztikailag „inaktív” besorolású annak ellenére, hogy képesek, és sok esetben szeretnének is dolgozni. Ez a szám elfedi az országok közti jelentős különbségeket; míg az alkalmazásban nem állók száma nem éri el a 30%-ot Ausztráliában, Hollandiában, Új-Zélandon, az északi országokban (kivéve Finnországot), Észak-Amerikában, Svájcban és az Egyesült Királyságban, viszont a 40%-ot is meghaladja Belgiumban, Közép- és Kelet-Európában, Görögországban, Olaszországban, Mexikóban és Törökországban.

A Foglalkoztatási Stratégia akkor került megfogalmazásra, amikor számos országban a tartósan magas munkanélküliség csökkentése volt a fő feladat. Az Átértékelés megvizsgálja majd, hogy a Foglalkoztatási Stratégia politikai ajánlásait hogyan kell felülvizsgálni és/vagy kiegészíteni annak érdekében, hogy megfeleljen a több és jobb munkahely teremtését szolgáló célnak.

A foglalkoztatás javítását célzó intézkedéseket azonban összhangba kell hozni a szociális célokkal. A kormányoknak óvatosan kell kezelniük az alábbi területeket: munkahely biztonsága...

Bármennyire is központi cél a több és jobb munkahely teremtése, ezt összhangba kell hozni egyéb szociális célokkal, különösen a megfelelő szociális védelem, a munka és a családi élet jobb összeegyeztethetősége, valamint a méltányos eredmények terén, a nemzeti preferenciákkal összhangban.

A foglalkoztatási védelem törvénykezési reformja (EPL) is a tárgyhoz tartozó, fontos kérdés. A 2. Fejezet rámutat, hogy egy kevésbé szigorú EPL a munkaadók számára megkönnyítheti a dolgozók felvételét, ezáltal javítja a pályakezdési problémáknak kitett csoportok így a fiatalok és a nők – munkához jutási esélyeit. Ezek a reformok ugyanakkor a munkáltató számára az elbocsátást is megkönnyítenék, így a középkorú és idősebb dolgozóknak fokozzák a munkahely bizonytalansága iránti aggodalmat. A javasolt EPL

reform jellegére is figyelmet kell fordítani. A 2. Fejezet megmutatja, hogy az elmúlt évtized során a foglalkoztatás elősegítése érdekében egyes országok az alkalmi munkákra és egyéb „nem-rendszeres” megbízásokra vonatkozó rendelkezéseket könnyítették, míg az állandó megbízások védelmét gyakorlatilag változatlanul hagyták. Az eredmény néhány országban a „nem-rendszeres” foglalkoztatási formák elterjedésének növekedése lett az érintett dolgozók által nem mindig szabadon választott feltételek mellett. Felvetődik a kérdés, hogy mekkorák a költségei és előnyei e reformoknak, melyek a rendszeres megbízásokat szabályozó előírások változtatásaival szemben kizárólag a nem-rendszeres megbízásokra összpontosítanak; illetve, hogy ezeket a költségeket és előnyöket hogyan befolyásolják más munkaerő- és termékpiazi politikák és intézmények.

Mindent összevetve, az elbocsátás elleni némi védelem jól működő munkanélküli segély-rendszerrel, hatékony újraalkalmazási szolgálattal és termékpiazi versennyel kombinálva elősegítheti a nagyobb munkaerő-piaci dinamizmus, valamint a foglalkozási- és jövedelembiztonság iránti igény egyensúlyát. Ezen politikai egyveleg (policy mix) természete, valamint országonként szükségszerűen eltérő jellege az Újraértékelés során további alapos vizsgálatot igényel.

... a munkahelyi ösztönzők elősegítésére használt módszerek...

Hasonló a helyzet a jelenlegi Foglalkoztatási Stratégia ajánlásai esetében, melyek egyértelműen fokozzák a munkára ösztönzést, ugyanakkor egyfajta kihívást jelentenek a szociális védelem szempontjából. Például a szociális juttatások mértékének vagy időtartamának csökkentése a juttatások folytatódásával szemben növeli a munkába való visszatérést. A juttatásokhoz való hozzájutás feltételeinek szigorítása segíthet annak biztosításában, hogy a munkaképes egyének ne vonuljanak ki a munkaerőpiacról. Ügyelni kell azonban arra, hogy az ilyen intézkedések eredményeként a nehezen elhelyezkedő egyének ki ne szoruljanak a juttatási rendszerből, ez ugyanis elszegényedésükhöz vezet.

Ebből a szempontból a szociális juttatásokra vonatkozó ún. „kölcsonös kötelezettségek” szemléletének elfogadása segítheti mind a foglalkoztatás, mind pedig a szociális védelem céljainak megvalósítását. E szemlélet révén az állami támogatások kedvezményezettjei élhetnek a tanácsadás, a munkahely-keresési támogatás és egyéb újraalkalmazási szolgálat nyújtotta lehetőségekkel. Cserébe, a folyósított szociális támogatás fejében az egyének aktívan állást kell keresnie, illetve lépéseket kell tennie alkalmazhatóságának javítására. Az utóbbi években számos bizonyíték gyűlt össze az ilyen foglalkoztatás-orientált szociális politika tervezésére, végrehajtására és hatékonyságára vonatkozóan. Az Átértékelés különös figyelmet szentel majd annak felmérésére, hogy hogyan képesek ezen aktiválási intézkedések az újraalkalmazás hatékony támogatására, valamint hogy milyen szerepet játszanak ebben a foglalkoztatási szolgáltatások; különösen a táppénz, a rokkantsági támogatás és a gyermekét egyedül nevelő szülők támogatásának kedvezményezettjei esetében – akiknek száma az elmúlt évtized során számos tagországban jelentősen nőtt.

Ugyanakkor az alkalmazásnak kézzelfogható előnyökkel kell járnia az adott munkavállaló és családja számára. Az ún. „kifizetődő munka” tervezetek (így például az alkalmazási feltételekhez kötött szociális juttatások, melyek feltöltik az alacsony kereseteket, vagy az alacsony bérű dolgozók munkaadói társadalombiztosítási járulékának csökkentése) szintén elősegíthetik a juttatások haszonélvezőinek újbóli

munkába állását. Az adókedvezmény-rendszerek már működő és nem működő reformjainak további felderítése, illetve a minimálbérrel való kölcsönhatásuk az Átértékelésnek egyaránt központi jelentőségű részét képezik majd.

... a rugalmas foglalkoztatás hatásai a munka és a családi élet összeegyeztetésére...

A Foglalkoztatási Stratégia egyik széles politikai irányvonala a „munkaidő rugalmasságára” vonatkozó igénnyel foglalkozik, és számos OECD-országban egyre növekvő arányú a „nem-szokványos” munkaidő-beosztás, beleértve a részmunkaidős foglalkoztatás megnövekedett arányát, a megszokott munkaidőtől eltérő alkalmazást, illetve a változó munkaidő-beosztást.

Ez a tapasztalat jelentősen alátámasztja a reményt, miszerint az ilyen intézkedések elősegítik a nagyobb arányú foglalkoztatást. Például a részmunkaidőben dolgozás lehetőségeinek kibővülése megkönnyíthetné a kisgyermekes szülőknek a munka és a szülői feladatok ellátásának összeegyeztetését, valamint egyes idősebb dolgozóknak pályafutásuk meghosszabbítását. A munkaidő nagyobb rugalmassága a cégek változó munkaterheléshez való igazodását is elősegítheti. Az 1. Fejezet azonban azt is megvilágítja, hogy az egyéb munkaidő-beosztások nemhogy megkönnyítenék, hanem inkább megnehezítik a dolgozóknak munkájuk és családi életük összeegyeztetését. Ennélfogva az esti, éjszakai vagy hétvégi munkát végző alkalmazottak, illetve az előre nem tervezhető munkaidejű vagy különösen hosszú munkaidőben dolgozó alkalmazottak a munkaidejük és családi kötelezettségeik közti jelentősen nagyobb konfliktusokról számolnak be. A foglalkoztatási ráták növelése terén elért további előrelépésnek – különösen egyes csoportok esetében – együtt kell járnia a munka és a családi élet jobb összeegyeztethetőségét célzó kezdeményezésekkel. Ez a kérdés az eredeti Foglalkoztatási Stratégiában háttérbe szorult, így az Átértékelésben nagyobb figyelmet kap majd.

... valamint az egyre elterjedtebb szaktudás-alapú fizetéskülönbségek kedvezőtlen hatása – amely ösztönzi az élethosszig tartó tanulást

Számos bizonyíték támasztja alá azt a feltevést, mely szerint az elmúlt két évtizedben az OECD-országokban elért műszaki haladás révén a szakképzetlen munkások hátrányos megkülönböztetésnek lettek kitéve a szakképzettekkel szemben. Ez viszont hangsúlyozza a foglalkoztatás és a méltányossági célok közti esetleges kompromisszum lehetőségét. Lehetséges, hogy az alacsonyan képzett dolgozók keresetének (a magasan képzett dolgozók keresetéhez viszonyítva) csökkennie kell ahhoz, hogy nőjön e csoport iránti munkaerő-piaci kereslet. Amint az a 3. Fejezetben megerősítést nyer, az elmúlt két évtizedben a keresetek egyenlőtlensége egyre inkább fokozódott, noha a foglalkoztatás alakulása gyakran sokkal kedvezőbb volt azokban az országokban, ahol a keresetek egyenlőtlensége a leginkább nőtt.

Az élethosszig tartó tanulás hatékony módja lehet a foglalkoztatási kilátások hosszú távú javításának, mivel megkönnyíti a hatékonyság és a méltányossági célok közötti kompromisszumot. A 4. Fejezet empirikus bizonyítékot szolgáltat arra, hogy egyéb tényezők azonossága mellett, a képzésben résztvevő dolgozóknak nagyobb esélyük van állásuk megtartására, mint nem képzett társaiknak. Állásuk esetleges elvesztése esetében az állás elvesztését megelőzően képzésben résztvevő dolgozók viszonylag jó esélyekkel bírnak az újbóli munkába állásra. Az is bizonyított, hogy egy adott demográfiai csoportot

megcélzó képzési politikák nem járnak nagyobb elbocsátási hatással a csoporton *belül* – más szóval, pozitív nettó foglalkoztatási hatás érzékelhető a csoport egészére vonatkozóan. A képzés ennél fogva különösen hasznos lehet az alacsony keresetű dolgozóknak, ők ugyanis különösen sebezhetőek a gazdasági megrázkódtatások esetén, és állásukat otthagya gyakran munkanélkülivé vagy inaktívvá válnak, ami megnehezíti a munkaerő-piaci politikák feladatát. A képzés ezenkívül javíthatja az idősebb munkavállalók képességét és hajlandóságát pályafutásuk kiterjesztésére.

Ez a tény, éppúgy mint a tavalyi *Foglalkoztatási Kilátásokban* foglaltak alátámasztják a Foglalkoztatási Stratégia élethosszig tartó tanulási pillérje melletti érvelést. Ez is azonban egy olyan terület, ahol konkrét politikai javaslatokra van szükség. Ily módon a különböző társfinanszírozási tervek és politikák szerepe az alacsonyan képzett és egyéb alulreprezentált csoportok szakképzésébe való befektetési ösztönzések javításában az Átértékelés során további felülvizsgálatra kerül.

A be nem jelentett munka és a hivatalos alkalmazás közötti átmenet megkönnyítésének kérdése is megvizsgálásra vár

Számos OECD-országban, így például a közép- és kelet-európai országokban, Mexikóban, Törökországban vagy Dél-Európa egyes részein, illetve a nem-OECD országok többségében a dolgozók jelentős hányadának van nem hivatalos vagy be nem jelentett állása, és/vagy a munkából származó jövedelmük nincs bejelentve az adó-, illetve társadalombiztosítási járulék fizetésének elkerülése végett. Ez azonban egy alacsony termelékenységű csapda létrehozásának kockázatát rejti magába, valamint „elkoptatja” a közérdekű beruházásokra felhasználható adóalapot, meggátolva a társadalmi kohézió és növekedés szempontjából központi jelentőséggel bíró, megfelelő oktatási és szociális védelmi rendszerek alkalmazását. Az eredeti Foglalkoztatási Stratégia átfogó irányelvei nem érintették a be nem jelentett munka kérdését, viszont az Átértékelés egyik kihívása, hogy ajánlásokat fogalmazzon meg ezen a területen.

Első lépésként az 5. Fejezet átfogó politikai elemzést nyújt arról, hogyan könnyíthető meg a hivatalos foglalkoztatásba való átmenet. Először is, bizonyos előírásokat meg kell reformálni. Különösen az adó- és társadalombiztosítási rendszereket kell következetesebbé tenni, míg a hivatalos foglalkoztatáshoz kapcsolódó nehézkes szabályokat és adminisztratív követelményeket felül kell vizsgálni. A már meglévő rendelkezések jobb végrehajtására is szükség van, többek között jól működő munka-és adófelügyelőségek létrehozásával. A szociális védelmet és a foglalkoztatást elősegítő programoknak el kellene érniük a valóban rászorulókat még akkor, is ha a szürke gazdaságban foglalkoztatják őket. Ugyanakkor úgy kellene megtervezni ezeket a programokat, hogy ösztönözzék a formális gazdaságba való integrációt. Általánosságban, a kormányzati vezetés minősége kulcsfontosságú tényezőnek tűnik ezen a területen.

Végül, a politikák és alternatív politikai csomagok összehangba hozásának lehetőségét is fel kellene mérni

A Foglalkoztatási Stratégiát korábban egy sor, egymástól független ajánlasként kezelték. A tapasztalatok ezzel szemben azt mutatják, hogy a politikák és az intézmények közötti *kölcsönhatások* képesek befolyásolni a foglalkoztatási eredményeket, valamint a gazdaságok gazdasági megrázkódtatásokkal szembeni rugalmasságának mértékét.

Ennélfogva a munkaerő-piaci részvételt ösztönző politikák hatékonyabbak is lehetnek, ha a keresleti oldalt jellemző akadályok is felvetésre kerülnek, például a támogató jellegű makroökonómiai politikai környezet, az ösztönző termékpiaci verseny, vagy a túlságosan merev foglalkoztatási előírások csökkentése révén. Hogy egy példára hivatkozzunk, az aktív munkaerő-piaci programok valószínűleg nagyobb sikerrel járnak a kereslet-eltolódás által (pl. a kereskedelem liberalizációjának eredményeként) elbocsátott dolgozók újbóli alkalmazásának elősegítése esetében, ha a termékpiaci előírások úgy kerülnek átalakításra, hogy előmozdítsák az élénk versenyt.

A politikák egymásra gyakorolt hatásainak és kiegészítő jellegének figyelembe vételével meg kellene vizsgálni, hogy olyan országok, mint például Dánia, Hollandia, Új-Zéland és az Egyesült Államok eltérő politikai berendezkedésük és intézményrendszerük ellenére miért érnek el hasonlóan magas foglalkoztatási rátákat. Az Átértékelés egyik kihívása annak megértése lesz, hogy elképzelhetők-e különböző „reform-megközelítések”.

Az Átértékelés eredménye két év múlva kerül az OECD miniszterei elé

Összegezve, a Foglalkoztatási és Munkaügyi Miniszterek megbízásából az OECD elkezdte a Foglalkoztatási Stratégia felülvizsgálatát. A *Foglalkoztatási Kilátások* idei és jövő évi kiadása egyaránt közlésezi majd a jelen Átértékelés néhány megállapítását. A politikai irányvonalak és részletes ajánlások ezen megállapítások alapján kerülnek módosításra, illetve kiegészítésre. Az Átértékelés végeredményét két év múlva tárgyalják meg az OECD Miniszterei. A fő kihívás egy kiegyensúlyozott reformtervezet megfogalmazása, mely segít, hogy az országok alkalmazkodjanak a strukturális változáshoz, valamint megfeleljenek a kitűzött foglalkoztatási és társadalmi céloknak.

© OECD 2004

Ez az összefoglalás nem hivatalos OECD fordítás.

Ez az összefoglalás abban az esetben másolható, ha megemlítsre kerül az OECD szerzői joga és az eredeti kiadvány címe.

A többnyelvű összefoglalások az eredetileg angol ill. francia nyelvű OECD kiadványok kivonatos fordításai.

**Az OECD Online Könyvesboltban (www.oecd.org/bookshop/)
díjmentesen állnak rendelkezésre.**

További információ kérhető a Közügyi és Kommunikációs Igazgatóság Jogi és Fordítási Csoportjától.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Látogasson el honlapunkra: www.oecd.org/rights/

