

Az oktatás, mint az európai foglalkoztatáspolitikai stratégiai dimenziója

Évtizedek óta meghatározó cél az Európai Unió számára annak a fejlődési pályának követése, elemzése, melyet a három gazdasági világtérség növekedési mutatói írnak le, mely azt mutatja, hogy Európa a kibocsátás emelkedését befolyásoló munkainput vonatkozásában a '80–90-es évektől teljesen más pályán mozog, mint pl. az Egyesült Államok, sőt több évtizedre visszanyúló adatok azt támasztják alá, hogy a foglalkoztatottság növekedése és a termelékenység alakulása nem mindig feltételezi egymást. Ugyanakkor az Unió a munkaerő-piaci problémáit mindig hangsúlyosan kezelte, mivel a munkanélküliségi ráták (az egyes tagországokat, illetve az Unió átlagát tekintve) magasak voltak, jóval magasabbak, mint az Egyesült Államok és Japán mutatói. Mivel az európai vállalatok növekedésüket nem munkahelyteremtő beruházásokkal érték el, a '90-es évek recessziójára jórészt elbocsátásokkal reagáltak. A gazdasági növekedés lelassulása megfosztotta az egyes tagországok gazdaságpolitikáját azoktól az eszközöktől is, amelyekkel még a '80-as évek második felében rendelkeztek. A recessziót követő élénkülés az európai országok többségében nem hozta meg a kívánt javulást a munkanélküliség, különösen a tartós munkanélküliség terén. Az elemzők által gyakran megjelölt okok a bérek magas színvonalában és alacsony rugalmasságában, a munkaerő-felvétel és -elbocsátás magas vállalati költségeiben, valamint a munkanélküli ellátás kiterjedt és bőkezű rendszeréből adódóan az álláskeresők alacsony intenzitásában rejlettek. Így nem véletlen, hogy a foglalkoztatáspolitikai, ezen belül a munkanélküliség kezelése az 1994-es esseni csúcs egyik központi eleme volt. Az itt megfogalmazott célok közül az egyik meghatározó szegmensnek a szakképzés támogatása bizonyult növekvő volumenű beruházásokkal, a célcsoportok pedig részint a pályakezdő fiatalok voltak, akiknek munkába állását kellett támogatni. A hátrányos helyzetűek, tartós munkanélkülieket alacsony képzettséggel, alacsony tanulási képességekkel és az idősebb korcsoportok, akiknek szaktudását kompatibilissé kellett tenni a munkaerő-piaci alkalmazkodáshoz, szintén rászorultak a támogatásra.

Az esseni elveknek megfelelően az aktív foglalkoztatáspolitikai nagy részét a GDP 0,5%-át a képzések feltételrendszerének javítására fordították. Figyelemre méltó, hogy felbukkan a finanszírozásban a későbbi foglalkoztatási stratégia egyik meghatározó elgondolása, nevezetesen, hogy az oktatásképzés költségei

megosztott formában (a kormányzat, a vállalatok és az egyének között) jelenjenek meg.¹

Jelentős koordinációs folyamatok (luxemburgi, cardiffi, kölni) eredményeként a '90-es évek második felétől többféle közös dialógus indult el, de az egyik legmeghatározóbb elem, hogy az amsterdami szerződés új fejezettel (Foglalkoztatás) bővült, mely a tagországok számára saját foglalkoztatáspolitikán keresztül meghatározza a közösségi foglalkoztatáspolitikát kialakítását is. A szabályozottság alapján a Tanács minden évben elemezte a foglalkoztatási helyzetet, következtetéseket fogadott el, és minősített többség alapján foglalkoztatási irányvonalakat hagyott jóvá, melyeket a tagországok saját akcióterveikben figyelembe vettek, és éves beszámolóikban nyilatkoztak ezek eredményeiről. E folyamatban alakult ki az úgynevezett nyitott koordinációs mechanizmus, ami a következő év irányvonalainak tervezését is jelentette.

1997-ben az Európai Foglalkoztatási Stratégia (EFS) elindításakor a modellszámítások azt mutatták, hogy nagy a foglalkoztatási potenciál, ezért az elérendő célként középtávon 2005-re a 15–64 éves népesség 67%-át, 2010-ig 70%-át irányozták elő foglalkoztatottként. A stratégia egyik meghatározó üzenete a humán erőforrásba való befektetés volt. Az első cselekvési irány a foglalkoztathatóság javítása volt, s célként több prioritás is megfogalmazódott, többek között, hogy a munkavállalók legyenek alkalmasak képzettségükben és képességeikben, hogy rugalmasan és adaptívan tudjanak reagálni a munkaerőpiac változásaira, kihívásaira. Mindez az oktatás–képzés az egész életen át tartó tanulás ösztönzését jelentette. A stratégia jótékony hatásai '95 és 2000 között meg is mutatkoztak, pl. a szakképzésben a résztvevők aránya 2,7%-al növekedett.

Az oktatáshoz való hozzájutás egyenlenségei (és ebben minden tagországra jellemző az „egységes gyakorlat”) különösen sújtották az alacsony képzettségűeket vagy az idősebb korosztályokat, akik esetében a tanulási képességek, valamint a motiváció is gyengül.

2000-ben az Európai Tanács lisszaboni csúcsertekezlete a versenyképesség erősítésén és a tartós gazdasági növekedésen túl a teljes foglalkoztatást jelölte meg, a társadalmi kohézió és a tudásalapú társadalom megvalósítása mellett elérendő célként. A későbbi gyakorlati foglalkoztatáspolitikai elképzelésekben tovább erősödött az a gondolat, hogy az élethosszig tartó tanulás az alapcélok megvalósulását eredményezheti. A célok idődimenziója mutatja, hogy milyen összefüggésbe ágyazódik a humántőke és az egész életen át tartó tanulás koncepciója.²

¹ Fóti Klára és Szemlér Tamás, Növekedés, foglalkoztatás–az Európai Unió gyakorlata. *Cégvezetés* (1998): február. 107–112.

² Frey Mária, Az Európai Unió foglalkoztatási stratégiája. *Munkaerőpiaci Tükör* (2004): MTA Közgazdaságtudományi Intézet és Országos Foglalkoztatási Közalapítvány

Az Európai Unió foglalkoztatási irányvonalainak időhorizontja:

1998

1. A foglalkoztathatóság javítása, mely többek között tartalmazza a munkanélküliség elleni küzdelmet és a tartós munkanélküliség megakadályozását, az aktív munkaerő -piaci eszközök erőteljesebb hangsúlyozását, valamint az iskolarendszer és a munka világa közötti kapcsolat támogatását.
2. A vállalkozószellem erősítése, mely a vállalkozások elindításának és működtetésének megkönnyítését, a munkahelyteremtési lehetőségek kiaknázását, valamint a foglalkoztatóbarát adózás támogatását szorgalmazza.
3. Az alkalmazkodóképesség fejlesztése, mely a munkaszervezet tevékenységeinek hatékony működését és a vállalatokon belüli alkalmazkodóképesség támogatását jelenti.
4. Az esélyegyenlőséget szolgáló politikák erősítése, mely többek között a nemek közötti megkülönböztetés felszámolására irányul, a munka és a családi élet harmonizálására, a munkába való visszatérés megkönnyítésére, illetve a hátrányos helyzetűek munkaerő-piaci visszaintegrálódását támogatja.

2003–2006

1. Teljes foglalkoztatás
2. A munka minőségének és termelékenységének javítása
3. A társadalmi kohézió és befogadás erősítése

Ezen belül hangsúlyos intézkedések: aktív intézkedések a munkanélküliek és inaktívak számára, a humán tőke fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás szorgalmazása, az időskori aktivitás elősegítése, a nemek közötti esélyegyenlőség, a munkaerőpiacon hátrányt szenvedők támogatása, ösztönzés a munkavállalásra és a bejelentett munkavégzésre.

2005-2008

Integrált irányvonalak, mely a makro- és mikrogazdasági irányvonalakon túl a foglalkoztatási irányvonalakat tartalmazza.

1. Teljes foglalkoztatás
2. A munka minőségének és termelékenységének növelése
3. Szociális és területi kohézió erősítése

A végrehajtás során megfogalmazásra kerül a munka életciklus alapú megközelítésének elősegítése, a munka vonzóvá és kifizetődővé tétele az álláskereső számára, valamint a munkaerő-piaci igények összehangolásának javítása. Hangsúlyos terület a humán tőke terén megvalósított befektetések növelése, jobb ok-

tatás és képzés révén az oktatási és képzési rendszerek korrekciója, valamint a munkahelyek által támasztott követelmények figyelembevétele és megjelenése a képzési követelményekben.

Az irányvonalak első generációjának üzenete elsősorban az aktív munkaerő-politika mindenhatósága volt. Specifikusan a tagországok számára megfogalmazott ajánlás szerint:

- valamennyi munkanélküli embernek fel kell ajánlani egy újrakezdési lehetőséget, képzés, átképzés, munkatapasztalat-szerzés, munkalehetőség vagy egyéb, a foglalkoztathatóság javítását szolgáló eszköz formájában, és ahhoz szükséges folyamatos álláskeresési segítség nyújtásával, mielőtt a munkanélküliség időtartama eléri a pályakezdők esetében a 6 hónapot, egyéb esetekben a 12 hónapot, valamint biztosítani kell, hogy 2010-re a tartós munkanélküliek 25%-a részt vegyen képzéseken, átképzéseken, munkatapasztalatok szerzésében.³

A későbbiekben a humán erőforrás fejlesztés átfogóbb értelmezése jelent meg, így a lisszaboni célokkal párhuzamosan az Európai Unió Memorandumban tartotta fontosnak definiálni az élethosszig tartó tanulás szerepét, de azt is meghatározta, hogy milyen területeken járuljon hozzá a tudásalapú társadalom megteremtéséhez.

- Új készségeket és ismereteket kell biztosítani annak az érdekében, hogy hatékonyabb legyen a munkaerő-piaci részvétel, és hogy a modern tudásjavak könnyebben elsajátíthatók legyenek. Az alapvető készségek, amelyek a 21. századi Európában nélkülözhetetlenek, az idegen nyelv ismerete, az informatikai képességek, vállalkozási ismeretek, műszaki jártasságok és kommunikációs ismeretek különösen hangsúlyosan legyenek jelen a képzési rendszerekben is. A Memorandum azokat a szociális készségeket is lényegesnek tartotta, melyek a globalizálódó társadalmakban való eligazodást és eredményesebb boldogulást jelentheti, azaz felértékelődött a kockázatvállalás, kudarctűrés, és váltani tudás képessége.
- Az emberi erőforrásokba történő befektetés szintjének emelését minden foglalkoztatási irányvonal szorgalmazza, így a Memorandum is kiemeli, hogy támogatni és ösztönözni kell az egyéneket a formális, non-formális, informális képzési rendszerekben való részvételre, főként a finanszírozási feltételek megteremtésével és a személyes érdekelttség felkeltésével.
- A hatékony tanulási-tanítási módszerek kialakítása, ami eredményesebbé teheti az egész életen át tartó tanulást, az új lifelong learning koncepció eszközbeliségét és módszertanát jelzi, mivel a tömegesedő szükségletek esetében el kell térni a hagyományos tanulási, oktatási struktúráktól, mo-

³ European Commission „Employment Guidelines” honlap/http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/guidelines_en.htm/

dem oktatástechnológiával támogatott módszereket, jobb hozzáférést és új innovációkat kell hogy jelentsen olyan emberek számára is, akik fogyatékkal élnek, hátrányos helyzetűek vagy idősek.

- Javítani kell a tanulás eredményességén és ennek értékelési rendszerén, amely az oktatás minőségbiztosítását, akkreditációs folyamatait, illetve a bizonyítványok tértől független felhasználhatóságát jelenti, valamint ennek elismert garanciáit adja.
- A tanulási lehetőségekre irányuló tanácsadás és információ az életpálya minden szakaszában. Ha a globalizáció és az új munkafeltételek hatására a munkavállaló többször rákényszerül a váltásra, amelyek többszöri és speciális képzésekben való részvételt jelentenek, a tanulás lehetősége és ösztönzése folyamatosan bővülő és intézményesülő tanácsadási szisztémát is megkövetel, amely elsősorban orientációs funkciót töltenek be, de támogatja az egyének motivációit is, szükségleteikre épülő képzési információk nyújtásával.
- A lakóhelyhez közeli tanulási lehetőségek szorgalmazása abból a tényből indul ki, hogy felértékelődik a lokalitás és a regionalitás, ami a kulturális aspektuson kívül egyben azt is feltételezi, hogy az emberek többsége a lakóhelyén vagy a lakóhelyhez közel akarja végzi tanulmányait, s az itt működő hatóságoknak kell az erőforrásokat biztosítani ezen tanulási lehetőségek megteremtéséhez, különösen a mobilitásukban korlátozottak számára. E szempontból is új lehetőségeket rejtenek az informatikai eszközök, melyek a képzések költséghatékonyságának új módozatai is egyben.⁴

A foglalkoztatást segítő egyéb erőfeszítések ellenére megtorpanás mutatkozott a folyamatokban, a 2003-ban regisztrált foglalkoztatási adatok a tagország szintjén nagyarányú különbségeket jeleztek, így az átfogó foglalkoztatási irányvonalakkal összehangolt formában egy megreformált, új Európai Foglalkoztatási Stratégia jelent meg. Az alapgondolat továbbra is a teljes foglalkoztatás, valamint a munka minőségének, termelékenységének elősegítése, valamint a társadalmi kohézió erősítése volt. A célokat különböző prioritások támogatásával gondolta az Unió megvalósítani. Továbbra is jelentős feladatkör maradt a humán erőforrásokba való beruházás és az élethosszig tartó tanulás támogatása, hisz a tudásalapú társadalom új jellemzőkkel gazdagodott: a társadalmi csoportok közötti különbséget egyre inkább a tudásjavakhoz való hozzájutás nagysága és gyorsasága határozta meg. Az Európai Unió több szegmensben is lemaradással küzdött, így az oktatásra-képzésre fordított kiadások szerkezetében nem mutatkozott meg a sokszor szorgalmazott finanszírozási sokszínűség, a gazdasági faktorok támoga-

⁴ European Commission, A Memorandum on lifelong learning. Commission Staff Working Paper, Brussels, SEC, 2000,

tási felelőssége. A magánszektor oktatáshoz való hozzájárulása ötször nagyobb pl. az Egyesült Államokban, mint Európában, és jobb mutatókkal rendelkezik a versenytársak a diplomával rendelkezők illetve a kutatók arányát tekintve is. Az Európai Uniónak szembesülnie kellett, hogy a vágyott állapot, azaz legversenyképesebb, tudásalapú gazdaság a foglalkoztatás teljesült kritériumai (70%) néhány skandináv országtól eltekintve nem valósultak meg, sőt nőtt az aktívan munkát keresők száma is. A helyzetet átértékelendő, illetve új álláspont megfogalmazására 2003-ban a bizottság megbízta Wim Kok-ot (holland miniszterelnök) és munkacsoportját, akik jelentésüket „Munkahelyek, munkahelyek, munkahelyek” címmel tették közzé. Az alapkiindulás a lisszaboni folyamat értékelése volt, melyet többféle veszély fenyegetett a 2002-ig elért jelentős eredmények mellett. A foglalkoztatás bővülése több tagországban lelassult, illetve megállt a növekedés és magas szinten stagnált a munkanélküliség. A hosszú távú folyamatok kockázati tényezőit részben a globalizáció negatív hatásaiban és a gazdasági integrációban jelölte meg a jelentés, de hangsúlyos problémaként számolt be a társadalom egyéb problémáiról, pl. az előregedésről is. A foglalkoztatást az egyik kardinális feladatnak nevezte meg, azaz „több embernek kell dolgoznia és az eddigieknél termelékenyebbnek”. A jelentés négy követelményt határozott meg, többek között a humántőkébe történő beruházás fokozását és eredményesebbé tételét. Ez további három témakört foglalt magában:

1. A humán tőke szintjének emelését: minden erőfeszítés ellenére 150 millió uniós állampolgár nem végezte el a középiskolát, és a funkcionális képességek is hiányosnak mutatkoztak (írás, olvasás, számolás), ezért mindenki számára biztosítani kell a jogot a középfokú oktatáshoz és a szakképzettség megszerzéséhez, csökkenteni kell a lemorzsolódás arányát, és növelni kell a fiatalok részvételét a felsőfokú képzésekben. Bővíteni kell a képzésekhez való hozzájutás feltételét is a teljes életciklus alatt, és jobban kell prognosztizálni a képzettségbeli igényeket.
2. Humán erőforrásokba történő beruházás költségeinek, valamint a jogosultság és kötelezettség megoszlása megítélésében a jelentés egyértelműen fogalmaz: mind az államnak, mind a vállalatoknak és az egyéneknek részt kell venni a humántőke-beruházások finanszírozásában és hatékonyságuk emelésében a maguk területén s jogosultságaik mértékében. Így az állam lehetősége és felelőssége, hogy biztosítsa az élethosszig tartó tanulás feltételeit (jogi, pénzügyi, technikai), a munkáltatók jogosultsága, hogy fejlesszék munkavállalóik szaktudását és képességeit, időszakonként általános képzésben is vegyenek részt, az egyének pedig, miután a tanulás legnagyobb haszonélvezői, maguk is hozzanak áldozatot jövőjük érdekében.
3. Az élethosszig tartó tanulásban a részvétel támogatásán a beruházások szintjének emelésén kívül a munkaerő keresleti és kínálati egyensúlyá-

nak biztosítása is meghatározó tényező, hogy az élethosszig tartó tanulás fontos és anyagilag is megengedhetővé váljon a gazdasági szereplők számára. Mindez szükségessé teszi az egyéni igények meghatározását, a képzésekhez való hozzájutás megkönnyítését, a személyre szabott oktatási tervek meglétét és követését (pl. tanácsadás és egyéb támogatás segítségével). Folyamatosan fejlesztett új képzési kínálatot kell biztosítani az igénybe vevők számára új lehetőségekkel (pl. e-learning). Szorgalmazni kell az oktatás és a gazdaság szereplőinek együttműködését a legjobb gyakorlat elvének megvalósulása érdekében. A jelentés konkrét ajánlásokkal fordult a tagországok fele, így Magyarország számára is megfogalmazódott néhány specifikus üzenet. Növelni kell a felnőttkorú lakosság részvételét az oktatásban, képzésben, valamint az alacsony képzettségűek részvételét támogató intézkedéseknek kell prioritást kapni.⁵

2004-ben az Európai Tanács további ajánlásokat fogalmazott meg, amely elsősorban a foglalkoztatás növelését támogatta, illetve a munkaerőpiac strukturális problémáit kezelendő intézkedéseket jelentett. A megállapítások között szerepelt az alacsony foglalkoztatási ráta, különösen az alacsony képzettségűek, a hátrányos helyzetűek, a nők és az idősebb csoportok körében. Utalás történt a térszerkezeti egyensúlytalanságra (elmaradott régiók), valamint a szektorok közötti alacsony mobilitásra. A dokumentum szorgalmazta az egész életen át tartó tanulás stratégiájának megalkotását, intézkedéseket javasolt az iskolából lemorzsolódottak számarányának csökkentésére, valamint az egyetemi tanulmányok ösztönzésére.⁶

Magyarország 2004-ben elkészítette a Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervet, melyben 63%-os növekedést prognosztizált a foglalkoztatottság terén, ami a nők esetében 57%, férfiak esetén 69%, az 55–64 éves korosztályok esetében pedig 37%.-ot jelentett. A versenyképesség javítása, illetve a munkakereslet növelése érdekében elsősorban a munkát terhelő adók és járulékok csökkentését célozták meg. Az alkalmazkodóképesség tekintetében az egész életen át tartó tanúláshoz való jobb hozzáférést kívántak biztosítani. Ugyancsak deklarálták, hogy a képzettségi szerkezet jobban illeszkedjen a munkaerő-piaci kereslethez. Az akcióterv nagy egyezést mutat az EFS 2003-06-os foglalkoztatási irányvonalával, de kevésbé koncentrált az oktatás kérdéseire, ami azért elgondolkodtató, mert Magyarországon az alacsony iskolázottságú csoportok munkaerő-piaci pozíciója rendkívül gyenge. A Nemzeti Fejlesztési Terv (II) továbbra is szorgalmazta a foglalkoztatás bővülését, a versenyképes tudás és műveltség növekedését. Ezért az állami támogatások rendszerében erősödött az aktív foglalkoztatáspolitikai esz-

⁵ 5 Wim Kok jelentés. Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium honlapja:<http://www.fmm.gov.hu/upload/doc/200406/wimkok-jelentes.pdf>

⁶ European Commission, Communication Strengthening the implementation of the European Employment Strategy, Brussels, 2004, COM. 239.

közök támogatása, kiemelten a munkaerő-piaci képzés, mely az aktív eszközök közül az egyik legnagyobb jelentőségű több okból is. Részben kompenzálni tudja a formális oktatási rendszerben kudarcot elszenvedők szakmaváltását, átstrukturálódását. Pótolni tud hiányzó képességeket, növeli a felnőttképzési szolgáltatások fogyasztását, és új tanulási koncepciót tud biztosítani. Ez az eszköz természetesen nem csodaszer, a foglalkoztatottság növelését önmagában nem tudja biztosítani, hatását más aktív eszközökkel kell támogatni, kombinálni.⁷

A foglalkoztatáspolitikai kiemelt célja maradt még a munkanélküliséggel fenyegtetettek elérése tanácsadási rendszer segítségével, képzési, elhelyezkedési, személyre szabott módokkal.

Magyarországon a nagyvállalatok 80%-a nyújt képzést munkatársai számára, akár rövid ciklusú ráképzések formájában, akár figyelemreméltó módon, a formális alapképzés támogatásával. A képzések tartalma és céljai természetesen összefüggésben vannak a ténnyel, hogy a cég tevékenysége mennyire specializált. A humán erőforrásokba történő beruházások finanszírozásának megosztása az állam, a vállalatok és az egyének között az elmúlt években jelentősen növekedett. Az állami szerepvállalás különböző kedvezmények támogatásával arra ösztönözte a vállalatokat, hogy növeljék képzési ráfordításaikat, a munkáltatók a bérköltség 1,5%-val kell, hogy hozzájáruljanak a szakképzés költségeihez, valamint jelentősen nőtt a saját munkavállalói hozzájárulás terhére elszámolt képzési költség.

A '90-es évek oktatási expanziója a munkaerő-piaci folyamatok egyik fontos tényezője, mivel jelentősen átértékelődött az iskolai végzettség szerepe és a munkában megszerzett tudás és képesség. Az iskolázottabb tevékenység szerepének felértékelődése abból a tényből indult ki, hogy ennek hozama kiemelkedően magas volt, ami jelentősen megnövelte az oktatás iránti keresletet is. Ez jelentősen felértékelte mind a középfokú, főleg érettségit adó képzési szintekben való részvételt, és négyszeresére növelte a felsőoktatásban résztvevők számát. Sajnálatos tény viszont, hogy ez az expanzió egyáltalán nem terjedt ki az iskolarendszert elhagyókra, az alacsony tanulási motivációval rendelkező, esetleg halmozottan hátrányt elszenvedőkre. Az alacsony iskolai végzettségűek folyamatosan újratermelődnék, amely részben az oktatási rendszer kudarca, de páratlan módon a magyar foglalkoztatás (Európával ellentétben) sem tud semmilyen specifikus programot vagy eszközt felkínálni, hogy ezek a jelentős csoportok foglalkoztathatóvá váljanak. A magyar dokumentumok jelentős része is célul tűzi ki a lemorzsolódás csökkentését, a középfokú végzettség arányának növelését, de ezek a programok eddig nagyon mérsékelt eredménnyel jártak.

MAKSAY KLÁRA

⁷ Lelkes O.(2003):Az NFT humán erőforrás fejlesztési projektjei és a társadalmi kirekesztés elleni akcióprogram kapcsolódásai. 1.3.sz. IFM Humán Erőforrás Háttér tanulmányok, Budapest, TÁRKI.