

DOKUMENTUM

Az Educatio olvasói ezúttal az OECD 1994-es termésének egyik legtekintélyesebb és legtöbbet forgatott darabjával ismerkedhetnek meg. A *Jobs Study* (magyarra talán „munkapiaci tanulmányként” fordíthatjuk) a legfejlettebb államok legmakacsabbul visszatérő gondjainak egyikét, a munkanélküliséget elemzi. A *Jobs Study* válogatott részeinek közlését elsősorban az indokolja, hogy a munka megközelítésmódja markánsan eltér a hazai elemzésektől. Míg Magyarországon a munkanélküliség – különösen pedig az ifjúsági munkanélküliség – elemzése túlnyomórészt a munka nélkül maradtak problémáinak *utólagos kezelését* szorgalmazza, addig az OECD kiindulópontja a munkanélküliség *megelőzését* tekinti feladatának. E szempontváltást az magyarázza, hogy az utólagos kezelés – Nyugaton és Magyarországon egyaránt óriási összegeket felemésztő – hálózata meglehetősen sikertelennek bizonyult. Különösen ellentmondásos a helyzet hazánkban, ahol a szemléletváltás lassúsága miatt úgy indulnak meg költséges segélyezési és átképzési programok, hogy a potenciális munkanélkülieket tömegesen kibocsátó szakképzés illetve a munkaerő-felvételben túladóztatással megakadályozott vállalkozások elemzése elmarad. Az OECD tanulmányának legfőbb üzenetei a versenyképesség fokozásáról, a munkaerőpiac deregulálásáról, a munkavégzés fogalmának átalakulásáról szólnak. A tanulmányban ajánlott reformok néhány államban már megvalósultak: az első tapasztalatok szerint az átalakítások *nem* szüntették meg ugyan a tömeges munkanélküliséget, de átértelmezték a munka fogalmát és megváltoztatták a munkaerőpiac működését. A *Jobs Study* tehát elsősorban megszokott fogalmaink és szemléletmódunk számára jelent kihívást. Fogalomhasználata pedig abban segíti az olvasót, hogy a kérdéskörrel elemző módon tudjon beszélni.

Setényi János

AZ OECD MUNKAERŐ-PIACI ELEMZÉSE*

A tények**

Az OECD országok teljes munkaerejének mintegy 8,5%-át kitevő 35 milliós munkanélküliség mutatja az emberi erőforrások roppant méretű pazarlását, tükrözi, hogy a gazdaság hatékonysága milyen alacsony szintű, s egyben aggasztó méretű társadalmi nyomort idéz elő. A munkanélküliség – az állással rendelkező, illetve állást kereső emberek (munkaerő) és a ren-

* *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies. Unemployment in the OECD Area, 1950–1995.* OECD, Paris, 1994. A Head of Publications Service szíves engedélyével. Tót Éva fordítása.

** A statisztikai adatgyűjtés 1994. május 15-én zárult le.

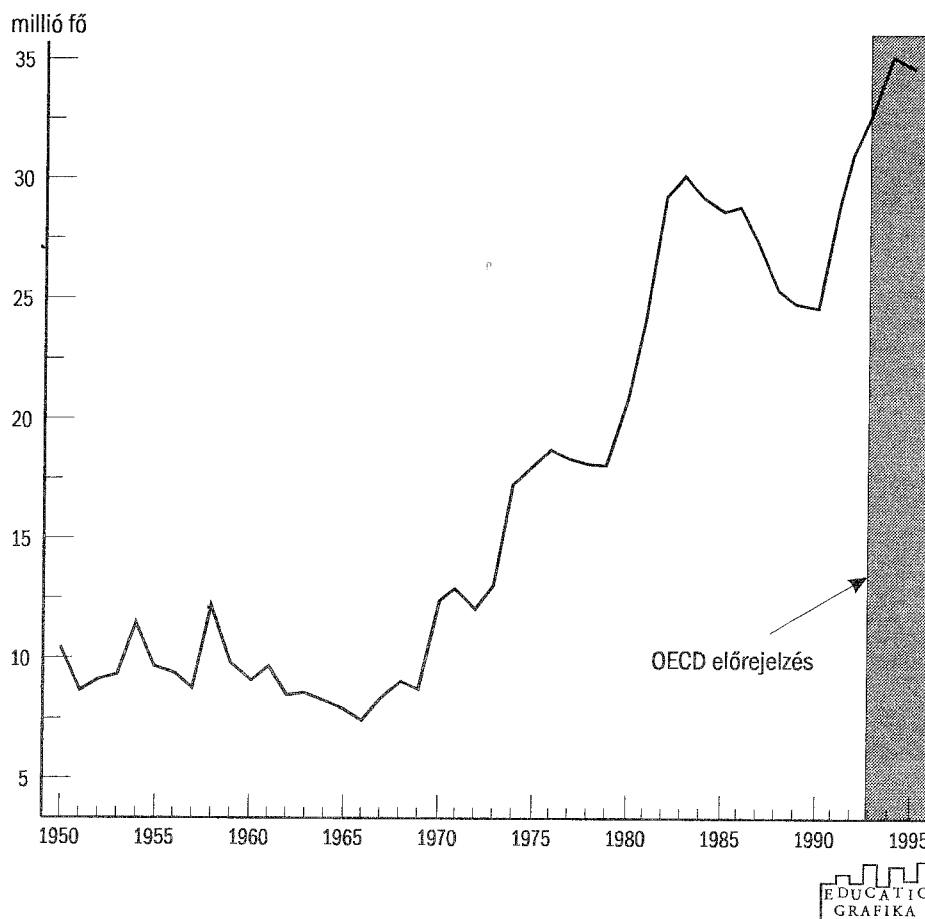
delkezésre álló állások száma (foglalkoztatás) közötti különbség – jellemző vonásait mutatják be az OECD-hez tartozó gazdasági rendszereknek a demográfiai folyamatokra, a termelési szerkezet átalakulása révén keletkezett új munkahelyek számára és a bérek alakulására vonatkozó adatai.

A munkanélküliség jellemzői

Az 1950-es és 60-as években az OECD országokban a munkanélküliség átlagos nagyságrendje 10 millió alatt volt. Ez a szám azonban mindössze egy évtized alatt, 1972 és 1982 között, megháromszorozódott. Az ezt követő hosszan tartó gazdasági növekedés 1990-re csupán 25 millió főre szorította vissza a munkanélküliséget. Ez a szám azóta határozott ütemben emelkedett (1. ábra). Az OECD országok munkanélküliségi mutatóinak emelkedése egyenlőtlen képet mutatott a térségben (2. ábra).

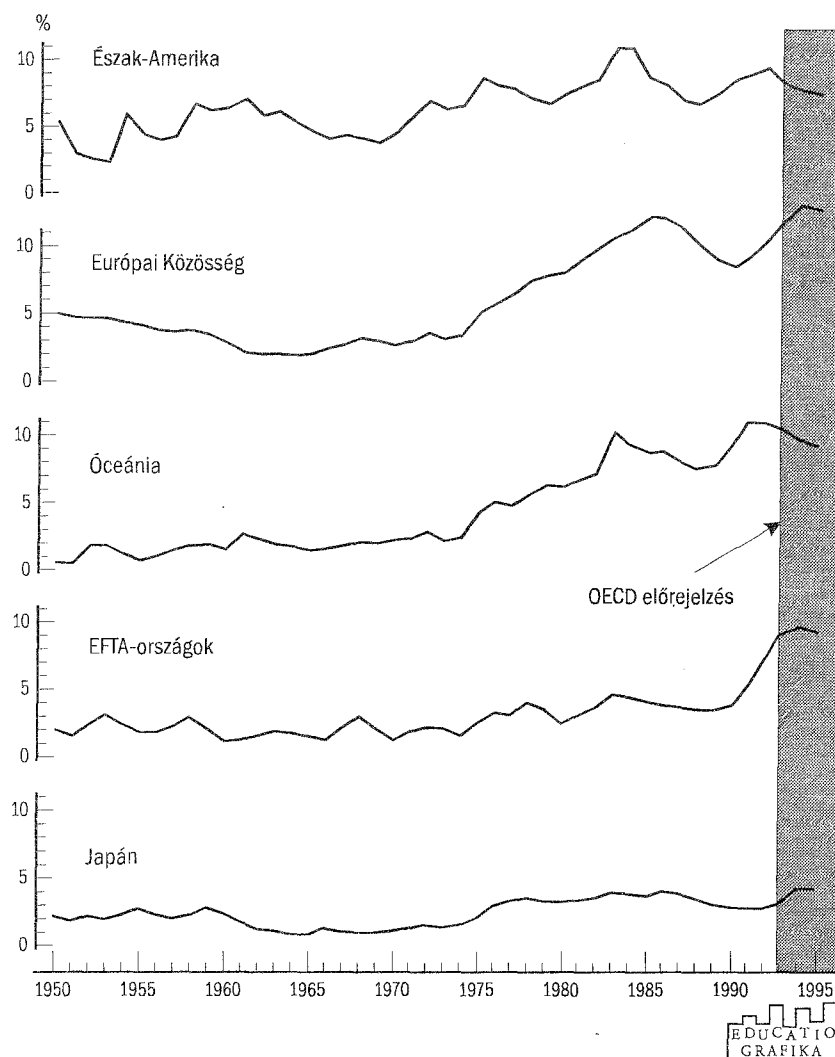
1. ÁBRA

Munkanélküliség az OECD országokban, 1950–1995 (millió fő)



2. ÁBRA

A munkanélküliség aránya az OECD országokban régiók szerint, 1950–1995 (%)



Észak-Amerika

Észak-Amerikában a munkanélküliség aránya az 1950-es és 1960-as években viszonylag magas volt. 1970 óta viszont csak szerény mértékű növekedés volt tapasztalható, bár ezt a kis mértékű növekedést nagy ciklikus ingadozások jellemezték. A munkanélküliség 1992-ben alig haladta meg a 7,5%-ot – ami jóval az 1980-as évek elejének 9,5%-os szintje alatt maradt –, jelenleg pedig 7 százalék körül mozog. Ezzel szemben a munkanélküliség mind az Európai Közösségen belül mind az óceániai térségben a 70-es évek közepe óta meredeken emelkedik, s jelenleg mindkét régióban a 10–11%-os csúcstérték körül mozog. Az EFTA országoknak 1990-ig sikerült a munkanélküliséget 2–4%-os szinten tartaniuk. Azóta azonban

ez az arány meredeken emelkedett egészen a 8%-os szintig. Japán képes volt elérni, hogy a munkanélküliséget a háború utáni korszakban mindvégig alacsonyan – 1–3% körüli szinten – tartsa. Jelenleg a munkanélküliség aránya megközelíti a 3%-ot.

I. TÁBLA

A munkanélküliség jellemzői az OECD országokban

	A munkanélküliség aránya (1993)*			A tartós munkanélküliség aránya a teljes munka- nélküliségen** belül (1992)
	Összesen	Fiatalok	Nők	
Észak-Amerika	7,2	13,8	6,9	11,2
- Kanada	11,1	17,8	10,6	11,2
- Egyesült Államok	6,7	13,3	6,5	11,2
Japán	2,5	5,1	2,6	15,4
Európai Közösség	10,6	20,6	12,2	42,2
- Belgium	9,1	19,6	13,7	59,0
- Dánia	10,4	11,4	11,3	27,0
- Franciaország	11,6	24,6	13,7	36,1
- Németország	5,8	4,9	6,1	33,5
- Görögország (1992)	9,8	24,6	15,4	49,7
- Írország (1991)	15,8	27,9	20,1	60,2
- Olaszország	10,2	30,6	14,6	58,2
- Luxemburg	2,6	5,7	3,6	17,6
- Hollandia	8,3	15,0	11,7	44,0
- Portugália	5,5	12,0	6,5	30,9
- Spanyolország	22,4	43,2	28,9	47,4
- Egyesült Királyság	10,3	16,9	8,1	35,4
EFTA	7,4	12,6	7,0	13,1
- Ausztria	4,2	4,7	4,9	16,9
- Finnország	17,7	30,8	15,6	8,2
- Izland	5,2	..	5,2	..
- Norvégia	6,0	13,5	5,2	23,5
- Svédország	8,1	18,4	6,6	8,0
- Svájc	3,7	6,8	4,7	20,6
Óceánia	10,6	18,4	9,9	34,2
- Ausztrália	10,8	18,7	10,1	34,5
- Új-Zéland	9,5	17,2	8,9	31,9
Törökország	7,3	13,9	6,3	43,7
OECD	7,8	15,1	8,2	28,6

* A teljes munkanélküliségre vonatkozóan az OECD egységesített munkanélküliségi arányszámait (az adott ország saját statisztikái becslései Ausztria, Görögország, Izland, Svájc és Törökország esetében; az Európai Közösség összehasonlító munkanélküliségi adatai Dánia és Luxemburg esetében). A fiatalok (25 év alattiak) és a nők adatai az Európai Közösség munkanélküliségre vonatkozó összehasonlító statisztikáiból és az egyes országok saját statisztikái becsléseiből származnak.

** A tartós munkanélküliség a folyamatosan egy évig vagy annál hosszabb ideig munka nélkül lévőköt jelöli.

Még a hivatalosan elfogadott 35 milliós szám sem tükrözi a munkanélküliség tényleges kiterjedtségét. Sok munkanélküli már feladta a munkahelykeresést. Tetemes a száma azoknak, akik kényszerből csak fél munkaidőben dolgoznak. Néhány európai országban elterjedt gyakorlattá vált a munkanélküli ellátási rendszer által finanszírozott rövidített munkaidő vagy a „részleges munkanélküliség”. Japánban jelentős mértékű az alulfoglalkoztatottság: a vállalatok, s különösen a nagyobb vállalatok, az élethosszig tartó alkalmazás stratégiájának részeként a rendszeresen visszatérő átmeneti termeléscsökkenés idején sem bocsátják el alkalmazottait. Az alulfoglalkoztatottság ezen tényezői mintegy további 40–50 százalékkal megnövelnék az OECD országok munkanélküliségének egészét. Részben ennek ellensúlyozásaképpen a munkanélküliek egy része tulajdonképpen „rejtett munkanélküli”-ként dolgozik.

Állások

A foglalkoztatottság növekedése Észak-Amerikában (1960 óta évi 1,8 %) és Óceániában (1,7%) volt a legnagyobb mértékű, a legkisebb pedig az Európai Közösség országaiban (kb. 0,3%) és az EFTA országokban (0,6%), miközben Japán (1,2%) köztes helyet foglal el ebben a sorban. Az Európai Közösségen belül a munkahelyek növekedésének lassú üteme nem csak a népesség lassúbb ütemű növekedésével esik egybe, de az aktív népesség tartós csökkenésével is.

3. ÁBRA

A foglalkoztatottság növekedése az OECD egyes régióiban, 1960–95 (1960 = 100%)

Year	ÉSZAK AMERIKA	OECD előrejelzés	ÓCEÁNIA	JAPÁN	EFTA	EK
1960	100	100	100	100	100	100
1965	115	110	110	105	102	101
1970	130	125	125	115	108	102
1975	145	140	140	125	110	103
1980	160	155	155	135	115	104
1985	175	170	170	145	120	105
1990	185	180	180	150	125	106
1995	195	185	185	155	120	105

A XIX század második felét követően a mezőgazdaságban fokozatosan szűntek meg a munkahelyek. Ma a mezőgazdaság az OECD országok civil szférájában dolgozó lakosságának csupán 7%-át teszi ki, szemben az 1970-es évi 14%-kal, illetve az 1870-ben jellemző közel 50%-os aránnyal. Az OECD országokban a foglalkoztatottság (amely nem azonos a termelés hatékonyságával) viszonylagos nagyságrendje az iparban 1970-ben mért közel 40%-os szintről 1992-re a 30%-os szint alá csökkent. Ezzel szemben a szolgáltatási szektorban foglalkoztatottak aránya folyamatosan növekedett.

A munkahelyek gazdasági szektorok közötti átrendeződését számos tényező ösztönözte, jelentős szerepet játszott benne például a nemzetközi kereskedelem és a technológia fejlődés. A nemzetközi kereskedelem általában véve gyorsabb ütemben növekedett, mint a GDP. A kereskedelmi forgalom zöme az OECD országok között zajlik, és jelentős mértékben (70–80%-ban) hasonló termékeknek azonos szektoron belüli kereskedelméből tevődik össze – azaz iparágon belüli kereskedelem. A nem OECD régiókkal, például a dinamikusan fejlődő ázsiai gazdaságokkal és a Kínával folytatott kereskedelem annak ellenére, hogy gyors ütemben növekszik, ma még aránylag kis mértékű.

A nem OECD országokból származó import döntő része munkaigényes feldolgozóipari termék és nyersanyag, viszont az OECD országok által exportált termékek előállításában igen sokszor viszonylag magas a minőségi munkaráfordítás-tartalom. A nem OECD országokkal folytatott árukereskedelemben területén megmaradt a jelentős mértékű többlet, noha a 80-as évek során a csere mértéke csökkent. A csökkenés okai: az OPEC országok piacának hirtelen beszűkülte; a teljesen eladósodott fejlődő országok kereslete nem növekedett; az iparosodó ázsiai országokkal folytatott kereskedelemben deficit keletkezett.

Korábban a zavarok néhány munkaigényes gazdasági szektorban összpontosultak, mint például a textil-, ruházati- és cipőipar. Az elmúlt tíz év során az OECD-n kívüli országokkal folytatott kereskedelemben ez a jellemző kép megváltozott: különösen a dinamikusan fejlődő ázsiai gazdaságok növelték piaci részesedésüket a szellemi munkát igénylő szektorokban, mint például az irodatechnika és a kommunikációs ipar (4. ábra).

A technikai átalakulás nyomán szüntelenül változik a munkahelyek jellege. Jelentős belső piacuk miatt általában a legnagyobb OECD országok foglalkoztatási aránya a legmagasabb a csúcstechnológiai iparágakban (lásd az ábra bal oldalát). A csúcstechnológiai ipar termékeinek gyorsan növekvő nemzetközi piaca a kisebb országok számára is lehetőséget kínál arra, hogy bekapcsolódjanak a termelésbe. Nem csupán Japánnak, de néhány kisebb országnak is (nevezetesen Írországnak, Ausztráliának, Finnországnak és Norvégiának) sikerült növelnie versenyképességét a csúcstechnológiai ágazatokban (ezt mutatja a grafikon jobb oldala).

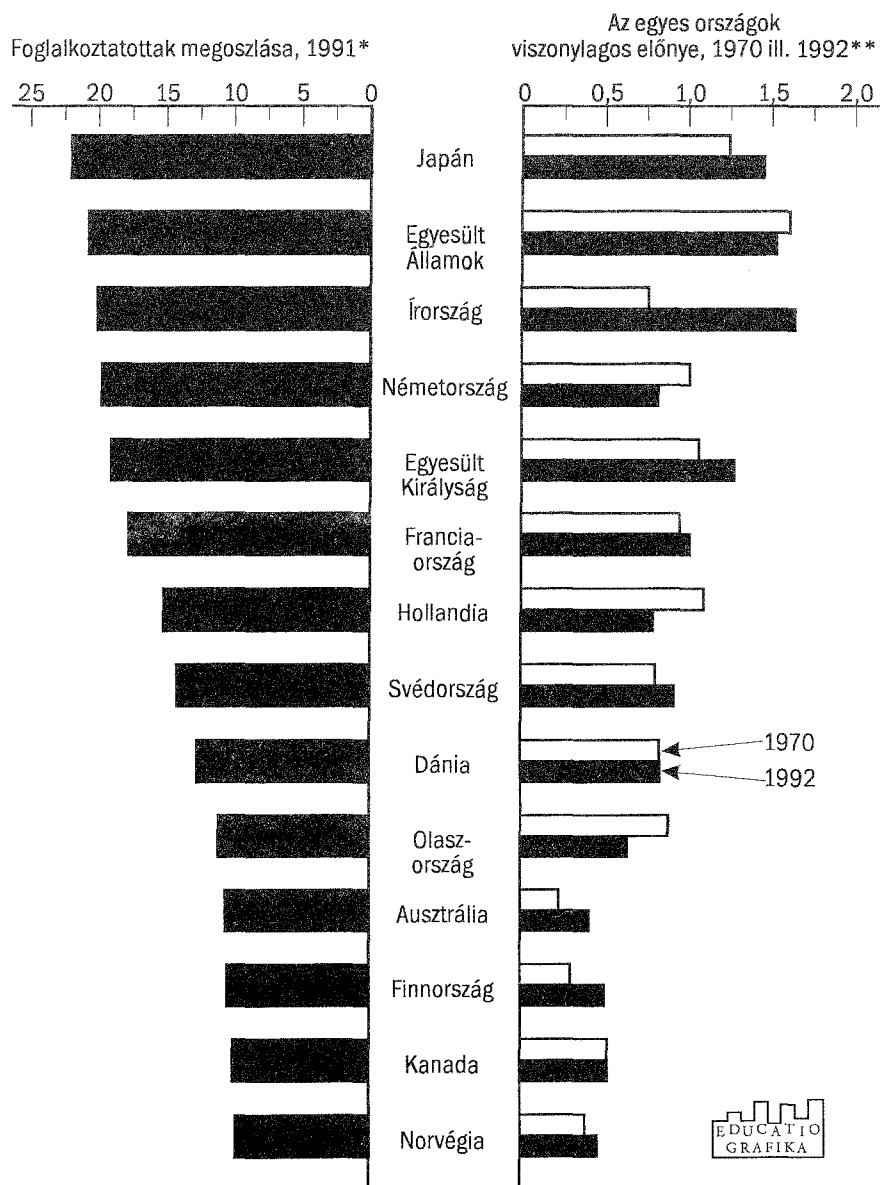
Sok más európai ország viszonylag gyenge eredményt mutathat fel a csúcstechnológiai termékek exportálásában. Egyetlen nagyobb európai ország, az Egyesült Királyság növelte jelentős mértékben viszonylagos előnyét a csúcstechnológiai termelésben. Ezt a növekedést azonban – az 1990-as évek elején – nem a csúcstechnológiai termékek piaci arányának növelése révén, hanem a kevésbé korszerű technológiát képviselő termékek piaci részesedésének visszaszorulása révén érték el.

II/A. TÁBLA

Hol jöttek létre új álláshelyek a 80-as években

Pénzügyek, biztosítás, ingatlanüzlet és üzleti szolgáltatások	7,6%
Kommunális, szociális és személyi szolgáltatások	30,6%
Önálló kisvállalkozások	11,8%
Részidős foglalkoztatás	16,4%

4. ÁBRA
A csúcstechnológiai ipar néhány OECD-országban



* Űripar, számítógépipar és irodatechnika, kommunikáció-technika és félvezetők gyártása, elektromos gépgyártás, gyógyszeripar és tudományos mérőeszközök gyártása.

** A csúcstechnológiai iparágakban alkalmazottak aránya az ipari foglalkoztatás egészének százalékában. Írország esetében a gyógyszeripar nem szerepel.

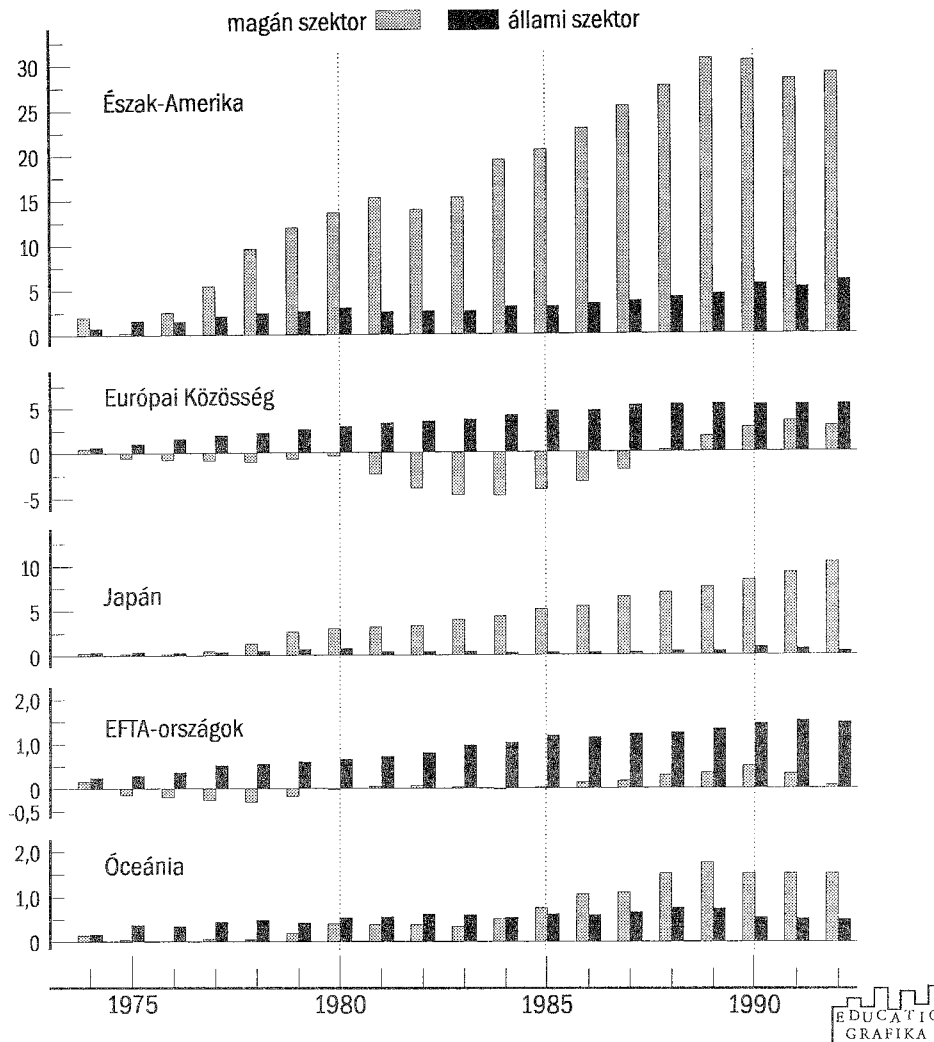
II/B. TÁBLA

... és ahol munkahelyek szűntek meg

Mezőgazdaság	9,1%
Gyárípar	20,2%

5. ÁBRA

A foglalkoztatás növekedése az állami és a magánszektoron belül* (növekedés millió főben, 1973 óta)



* Az állami tulajdonban lévő, de az üzleti érdekeltség alapján működő vállalatokat a magánszektorhoz soroltuk.

Az 1980-as évek során a foglalkoztatás egészén belül viszonylag állandó maradt az idénymunkák aránya, viszont igen meredeken emelkedett Franciaországban és Spanyolországban, tükrözve a korábbi szigorúság megszűnését a munkaszerződések törvényi szabályozásának terén. Az 1980-as években megfordult az önálló kisvállalkozások csökkenésének hosszú ideje tartó tendenciája. 13 OECD országban a nem földműveléssel foglalkozó önálló vállalkozások számának növekedése gyorsabb ütemű volt, mint a teljes foglalkoztatásé. A kisvállalkozások hozzájárulása az új állások létrehozásához különösen jelentős volt Izlandon, Portugáliában és az Egyesült Királyságban.

A részidős foglalkoztatás adja a magyarázatot a foglalkoztatási arány növekedésére az 1980-as években, különösen Ausztráliában, Belgiumban, Kanadában, Franciaországban, Írországban, Hollandiában és az Egyesült Királyságban. A nők részidős foglalkoztatása képviseli a növekedés jelentős részét, különösképpen a szolgáltatási szférában.

A munkahelyek számának növekedése az Egyesült Államokban és Japánban nagyrészt a magánszektorban ment végbe. Ezzel szemben az Európai Közösségben és az EFTA országokban az 1970-es évek eleje óta létrejött 10 milliós állás mintegy kétharmada az állami szektoron belül keletkezett. A 80-as évek során viszont Európában az állami szektorban jelentős mértékben lelassult a munkahelyek számának növekedése, a magánszektoron belüli foglalkoztatás pedig, amely a 70-es évek közepe és a 80-as évek eleje óta csökkenőben volt, hirtelen megugrott. A magánszektorban foglalkoztatottak arányának növekedése az elmúlt évtized során Németországban, Hollandiában és az Egyesült Királyságban volt a legnagyobb. Óceániában az állami szektorban a foglalkoztatottság mértéke az 1980-as évek vége óta csökken.

Elemzés és észrevételek a munkanélküliség kezeléséhez

A munkanélküliségről kialakult helyzetkép, amelyet az előző részben összegeztünk, valamennyi ország esetében nyugtalanítónak nevezhető. A magas és tovább növekvő munkanélküliség okairól folyó nyilvános viták érzelmileg túlfűtöttek, s olyan magyarázatokkal rukkolnak elő, amelyek egy behatóbb vizsgálat során megalapozatlannak tűnnek:

- A növekvő munkanélküliség oka a technikai fejlődés. E szerint a nézet szerint lassúbb kellene legyen a technikai haladás üteme, például a másodvonalbeli gazdasági ágazatok fejlesztésén keresztül. Eszerint egyik vagy másik magas termelékenységű szektor, ha állami támogatásban részesülhetne, jóval több munkaerőt foglalkoztatna.
- Az olyan országokból származó import, ahol alacsony a munkabér, munkanélküliséget okoz, és leszorítja a képzetlen munkások bérét. E nézet képviselői tisztességtelennek tekintik az alacsony munkabérrel dolgozó országokkal és térségekkel folytatott importversenyt és az általuk „nemzetgazdasági dömpingnek” nevezett jelenség visszaszorítása érdekében támogatják a protekcionizmust.
- A gazdasági verseny intenzitása felelős a problémákért. A verseny, részben a globalizáció következtében, egyre kielezettebbé vált, arra kényszerítve a vállalatokat, hogy a cégek összeolvasztása, karcsúsítása vagy műszaki átszervezése révén egyre nagyobb termelékenységet érjenek el – s mindezek nyomán a nagyvállalatokon belül egyre erősödik a munkahelyek körüli bizonytalanság légköre. A lehetséges megoldás a versengés fékezése olyan eszközök bevetésével, mint a dömpingtermelés ellensúlyozására irányuló lépések, a vállalategyesítések ellenőrzése, pénzügyi szabályozók érvényesítése és a munkahelyek biztonságát szolgáló intézkedések.

Számos ország példája és az elmúlt negyven év, de különösen az utóbbi évek tapasztalatai azt jelzik, hogy napjaink munkanélküliségéért nem elsődlegesen a felsorolt tényezők a felelősek.

Az az elképzelés, amely szerint a technológiai fejlődés olyan mértékig felgyorsult, hogy „technológiai munkanélküliséghez” vezet, valójában meglehetősen régi keletű. De ahogyan azt a technológiai fejlődéssel és az innovációval foglalkozó fejezet érvei alátámasztják, a tapasztalatok nem igazolják ezt a nézetet. Persze megtörténhet egy nap, de a történelmi tények azt mutatják, hogy amikor a technológiai fejlődés felgyorsul, a gazdasági növekedés is gyorsul, nő az életszínvonal és a foglalkoztatás. A technológiai fejlődés csak egy olyan világban vezetne magas munkanélküliséghez, amelyben már nincsenek kielégítetlen szükségletek, vagy ahol folytonosan korlátozzák a keresletet, vagyis olyan feltételek között, amelyek a múltban nem fordultak elő, és valószínűleg a belátható jövőben sem fog bekövetkezni ilyen helyzet. Ráadásul a „munkahelyek nélküli növekedés” új korszakával kapcsolatos aggodalmak megalapozatlannak tűnnek. Az Egyesült Államokban és egy sor más országban jelenleg tapasztalható fel lendülés a munkahelyek számának növekedését eredményezte, és nagyjából követte a növekedés és a foglalkoztatás jól ismert viszonyát.

Azt a nézetet, amely szerint különösen az olcsó munkaerővel dolgozó ázsiai országokból származó import tehető felelőssé a jelenlegi munkanélküliség nagy részéért, gondosan megvizsgáltuk a kereskedelemmel és a külföldi befektetésekkel foglalkozó fejezetben, már amilyen mélységben az elégtelen adatok ezt lehetővé tették. Az olcsó munkaerővel dolgozó országokból származó import súlya az OECD országoknak a javakra és szolgáltatásokra fordított összes kiadásain belül mindössze 1,5%-ot képvisel. Azoknak a piacoknak a száma, amelyekkel versengeniük kell nagyobb, és a verseny intenzitására gyakorolt hatásuk folyamatosan növekszik. De a jelenlegi tények alapján az a véleményünk, hogy mind az ezekből az országokból származó import, mind pedig az OECD piacokon zajló versengésük túlságosan kis mértékű ahhoz, hogy magyarázatot adjon akár a jelenlegi munkanélküliségre, akár a képzetlen munkaerő bérének csökkenésére. Másrészt ezek az országok várhatóan széles és növekvő piacot jelentenek az OECD országok termékei és szolgáltatásai számára, és ennél fogva a jelenlegi és a jövőbeli növekedés és foglalkoztatás jelentős forrásait képezik.

Globalizáció

Egyre inkább elfogadást nyer, hogy a globalizáció jelentős és esetenként újfajta hatást gyakorol a gazdaság működésére. Ezek a hatások sok esetben a nemzetközi kereskedelemről és tőkebefektetésekről származó, jól bizonyítható előnyök továbbfejlesztését és kiterjesztését jelentik. Ugyanakkor a globalizáció összetett jelenség, ma még nem is látjuk át teljes egészében a hatásait, s ez érvényes a foglalkoztatásra gyakorolt hatására is.

A globalizáció fogalma a vállalatok országhatároktól független tevékenységének kialakulóban lévő módszereire utal, beleértve a nemzetközi befektetéseket, kereskedelmet és a termékfejlesztés területén folyó együttműködést, a termelési és az eladási tevékenységet. Ezt ösztönzi a vállalatok stratégiája, amely a versenyelőnyök nemzetközi szinten történő kihasználására, a kedvező helyi termelési adottságok és az infrastruktúra kiaknázására és a megfelelő piacok megtalálására irányul. E stratégia kialakításában a kapcsolattartási és szállítási költségek csökkentése, a kutatási és fejlesztési ráfordítások növelése, a makrogazdasági tendenciák és a tőzsdéi árfolyam ingadozások, a kereskedelem liberalizálása, a befektetés és a szabad tőkemozgás voltak az irányadók.

Az 1980-as évek végének nemzetközi befektetési konjunktúrája a legtöbb gazdaságban megnövelte a külföldi leányvállalatok fontosságát, segítette az erőforrások nagyobb mértékű bevonását, és tovább erősítette az iparágon belüli árucseré növekedését. Ugyancsak gyorsan nőtt az egyes vállalatok közötti nemzetközi együttműködés. Általában ennek a folyamatnak a nagy

multinacionális cégek voltak a főszereplői, és a globalizáció a gyáriparon belül magával hozza a kutatás- és fejlesztés-igényes termelést és a sorozatgyártást. A munkaerő-igényes ágazatokat a globalizáció kevésbé érinti.

A kereskedelemről és a külföldi befektetésekről szóló fejezetben közzétett elemzések megkíséreltik számszerűsíteni a globalizáció és az országok közötti cserekapcsolatok foglalkoztatásra és a keresetekre gyakorolt hatását. Az árukereskedelem elemzése arra utal, hogy az OECD országokban a nem tagországokkal folytatott kereskedelemnek csak igen kis mértékű negatív hatása volt a szakképzetlen munkaerő iránti keresletre, az elveszített szakképzetlen munkahelyeket pedig nagyrészt ellensúlyozták a szakképzett munkaerő által előállított termékek kereskedelme révén keletkezett új állások. A keresetek és a kereskedelem közötti kapcsolatok kevésbé egyértelműek, főként amiatt, hogy igen nehéz világosan elkülöníteni a kereskedelemnek és más tényezőknek a keresetekre gyakorolt hatását, és mert hiányoznak a szükséges adatok. A nemzetközi befektetések legfőbb hatása azokban az OECD országokban érezhető, amelyek a befektetések legfontosabb forrásai és egyben célpontjai is. A nem OECD országokba irányuló nettó tőkeáramlás az állóeszköz-beruházás arányához viszonyítva kicsi, és valószínűleg nincs jelentős hatása a pillanatnyi munkanélküliségre.

Mindamellet a globalizáció összetettségének és fontosságának felismerése is megerősíti, hogy további munkával számszerűsíteni kell a kereskedelem, a befektetések és a globalizáció egyéb összetevőinek a munkanélküliségre, a szakképzettségre és a keresetekre gyakorolt hatását, dacára mindazoknak a nehézségeknek, amit a közöttük fennálló kapcsolatok pontos meghatározása, illetve az árakra, az ipari termelésre vonatkozó országos adatokhoz való hozzájutás jelent.

A valóságban az OECD országokat érő versenykihívás nem az alacsony bérekkel dolgozó országok felől érkezik. Az igazi versenytársat maguk az OECD országok jelentik egymás számára. Az OECD országok közötti kereskedelem többnyire magában foglalja az egyes ágazatok közötti, vagy éppen a vállalatok közötti kereskedelmet, beleértve a nagyrészt hasonló munkaráfordítást és szaktudást tartalmazó, majdnem azonos termékek cseréjét. A globalizáció érzékelhetően tovább erősíti az ilyenfajta kereskedelem bővülését, egyre inkább hasonlóná téve az OECD országok közötti és az OECD országokon belüli kereskedelmet. Ezáltal ösztönzi a gazdaság növekedését és fejlődését, amely vállalatok megszületésének és összeomlásának viharos folyamatát, sőt egész tevékenységi ágak felnövekedését és hanyatlását, és a termelésnek a különböző országokon belüli valamint azok közötti újraelosztását vonja maga után. Ezzel a növekedéssel és fejlődéssel együtt jár nagyszámú munkahely – évenként minden tíz állásból egynek – megszűnése, ugyanakkor hasonló számú új állás létrejötté is.

Mire mondunk nemet

A munkanélküliség, függetlenül attól, hogy milyen formát ölt – alulfizettség, a szaktudás értékének csökkenése vagy nyílt munkanélküliség –, ma súlyos problémát jelent a tagországokban. Ez magával hozza a társadalom szervezetének bomlását, beleértve a demokratikus berendezkedés tekintélyvesztését, és azzal fenyeget, hogy szétzilálja a nemzetközi kereskedelem kialakult rendjét.

Látva az összetartó erők gyengülését mind nemzeti, mind nemzetközi méretekben, aligha meglepő, hogy egy sor országban erős nyomás jelentkezik a különféle „gyors megoldások” alkalmazása érdekében. Néhány országban szóba került a törvényesen előírt, általánosan munkaidő-megosztás. A legtöbb OECD országban lármásan sürgetik a kényszerű alkalmazkodás hatásainak enyhítését ill. ütemének fékezését a protekcionizmus eszközével. A tapasztalatok

azonban azt mutatják, hogy az ilyenfajta gyors megoldások nem alkalmasak a munkanélküliséget előidéző okok megfelelő kezelésére.

A törvényesen előírt, általános munkaidő-megosztás nem úgy kívánja megoldani a munkanélküliséget, hogy a gazdaság élénkítése révén növeli a munkahelyek számát, hanem a jövedelmező munkák szabályozott szétosztásában látja a megoldást. A munkaidő-megosztás kiényszerítése soha nem vezetett a munkanélküliség jelentősebb mértékű csökkentéséhez, nem utolsó sorban azért, mert a munkások nem fogadják el jövedelmük csökkenését. Ezt a „gyógymódot” meg kell különböztetni azoktól a vállalatok és a munkások között folyó, a rugalmas munkaidővel kapcsolatos önkéntes tárgyalásoktól, amelyek csökkenthetik a költségeket és a foglalkoztatás bővüléséhez vezethetnek.

A protekcionizmus csökkenti az általános gazdasági jólétet, növeli a fogyasztók kiadásait, gyakran éppen a legalacsonyabb jövedelműeket sújtja, hátrányosan érinti a sikeres vállalkozásokat, kárára van az exportnak, vámtételekkel sújtja az üzemeket, visszafogja a fejlődő országok kereskedelmét, és hozzájárul a nemzetközi munkaerő-áramlás növekedéséhez. Támogatja a hazai monopóliumokat, miközben elvágja a gazdaságot a külvilágban végbemenő fejlődés fő áramától. Azok a termelők, akik fennmaradása a protekcionista intézkedésektől függ, készek arra, hogy jelentős összegeket áldozzanak e rendszer további életben tartására. Az ezzel kapcsolatos lobbizás, sőt a vesztegetés és a korrupció egyre szélesebb körben terjed.

Ciklikus és strukturális munkanélküliség

A munkanélküliség problémájának egyik gyakran vitatott szempontja, hogy az mennyiben ciklikus és mennyiben strukturális természetű. E megkülönböztetés jelentősége abban az általánosan elterjedt nézetben keresendő, amely szerint a gazdaságpolitika hatással van a munkanélküliség ciklikus tényezőire, de viszonylag tehetetlen a strukturális okokból fakadó munkanélküliséggel szemben.

Általánosságban véve a munkanélküliség strukturális összetevője úgy határozható meg, mint a munkanélküliségnek az a része, amely az újabb gazdasági fellendülés hatására sem szűnik meg. Valójában azonban a strukturális munkanélküliségnek számos meghatározása létezik, és nincs egyértelmű módszer a szétválasztásukra, különösen mivel a kétféle munkanélküliség között erős kölcsönhatás érvényesül.

Azok a tényezők, amelyek a strukturális munkanélküliség növekedését okozzák, gyakran fokozzák a ciklikus munkanélküliséget is, miközben a ciklikus munkanélküliség, amennyiben tartóssá válik, a strukturális munkanélküliség növekedéséhez vezethet. Például a munkaerőpiacon a „bentlévők” hajlama arra, hogy feltornázzák a reálbérek szintjét, oda vezet, hogy a reálbérek hatással lesznek a munkanélküliség tehetetlenségi erejére. Ezáltal még nagyobb mértékű ciklikus munkanélküliség szükséges ahhoz, hogy a bérek kiegyenlítődése létrejöjjön. De mivel a ciklikus munkanélküliség a „kívülvévők” számának növekedéséhez vezethet, a strukturális munkanélküliség növekedését idézheti elő másfelől. Hasonlóképpen minél nagyobb mértékű bőkezűség jellemzi a munkanélküli támogatási rendszert, annál lassabb lesz a munkaerőpiac gazdasági megrázkódtatásokat követő helyreállítása. Ebben az esetben, a munkanélküliség túlságosan gyors ütemű csökkentése az infláció ismételt felgyorsulását okozhatja, még ha ez a ciklikus munkanélküliség egy bizonyos szintjének látszana is. A ciklikus és a strukturális munkanélküliség mindkét esetben kölcsönhatásban áll egymással.

A strukturális munkanélküliségről az OECD titkársága különféle becsléseket készített, amelyeknek elemzésére az átfogó gazdasági fejlesztést tárgyaló fejezetben kerül sor. Az általános kép országonként és régióként igen jelentős különbségeket mutat:

- az Egyesült Államokban a strukturális munkanélküliség, amely a munkaerő kb. 6%-át érinti, úgy tűnik, kis mértékben változott az elmúlt évtizedben, miközben a munkanélküliség ciklikus tényezője az utóbbi időben gyors ütemben csökkent;
- Az Európai Közösségen belül, Kanadában és az óceániai térségben, a strukturális munkanélküliség szintje egy ideig növekedett, mintegy a munkaerő 7–10%-ig, és jelenleg számottevő ciklikus munkanélküliség hozzáadódásával is számolni kell;
- az EFTA országokban a munkanélküliség sok éven át viszonylag alacsony szintű maradt, ritkán haladta meg a 2 százalékot, és viszonylag kis ciklikus ingadozások jellemezték, a legutóbbi időben azonban 7 százalék fölé került, s a növekedés részben valószínűleg strukturális eredetű;
- Japánban alacsony szintű, körülbelül 2 százalékos a strukturális munkanélküliség, de a ciklikus munkanélküliség pillanatnyilag növekedésben van.

Munkahelyek

A munkanélküliségre az alapvető választ több új álláshely létrehozása jelenti. Jóllehet lehetetlen előre megmondani, hogy ezek milyen állások, valószínű azonban, hogy néhány jellegzetes vonásukban hasonlóak lesznek.

Az új munkahelyek minden bizonnyal a szolgáltatási szektorban fognak megjelenni, amely szektor az OECD országokban a teljes munkaerő kapacitásának már most is több mint a felét teszi ki. A szolgáltatási szektor nagyobb arányban hozza létre az új munkahelyeket, mint ahogyan a szolgáltatások iránti igény növekszik. A munkahelyek egy része új típusú munkát jelent. Másik részük esetében olyan tevékenységekről van szó, amelyeket korábban ipari vállalkozások keretében végeztek, most viszont alvállalkozásként működnek. A „gyáripari” és a „szolgáltatási” közötti különbség egyre inkább elmosódik.

Az új állások létrehozója minden bizonnyal a magánszektor lesz, mivel szinte valamennyi ország költségvetése hiányokkal küzd, és az adók emelésének általános ellenzése kizárja az állami szektor jelentős kiterjesztését.

Az új állások, különösen a fogyasztási termékek előállítására növekvő mértékben igénylik a magas szintű szaktudást. Egy egységesülő világban a versengés körülményei között az OECD országok nem ragaszkodhatnak tovább a fejletlenebb országokból származó, olcsó munkaerő által előállított termékekhez. Az OECD országokban az új álláshelyek létrehozásának legfontosabb módja a cégek termelékenységének fokozása, az innovációra való képesség és a technológia hatékony alkalmazása kell hogy legyen.

Számos új állás valószínűleg alacsony termelékenységgű, rosszul fizetett munkahely. Ez valószínűleg nem kívánatos tény. Ugyanakkor mégis egyértelmű kereslet van az alacsony hatékonyságú állások létrehozásának ösztönzésére, különösen a kereskedelmi forgalomba nem kerülő javak előállítását végző ágazatban, annak érdekében, hogy munkahelyet teremtsenek a jelentős számú képzetlen munkanélküli ember számára. A gazdaságpolitikának meg kell találnia az egyensúlyt e két szempont között. Az adókedvezményeket vagy az állami támogatásokat, amelyek az alacsony bérű állások létrehozását ösztönzik, talán jobb lenne elkerülni, hacsak az országok nincsenek meggyőződve ezen ösztönzők jelentős társadalmi előnyeiről. Ugyanakkor kerülni kellene az ilyen állások létrehozásának politikai eszközökkel történő megakadályozását, vagy lépéseket kellene tenni, hogy a lehető legkisebbre csökkentsék a foglalkoztatást mérsekéző hatásait.

A gazdaságok állásteremtő képességének növelésére irányuló erőfeszítéseknek a fejlesztés és a modern technológia alkalmazására, a rugalmas munkaidőre, a vállalkozások bátorítására, és

a munkahelyteremtést akadályozó intézkedések általános felülvizsgálatára kellene összpontosulniuk.

Technológia

A technológia megszüntet állásokat, de egyúttal újakat is teremt. Rendszerint eltünteti a rosszul fizetett, alacsony termelékenységű munkahelyeket, miközben olyan állásokat hoz létre, amelyek termelékenyebbek, magasabb képzettséget igényelnek és jobban fizetettek. Történelmileg nézve az új technológia profitnövelő hatása jóval erősebbnek bizonyult, mint a munkaerőkihelyezés stratégiája. A technológiai fejlődés nem csupán nagyobb termékhozammal és termelékenységgel járt együtt, de magasabb szintű általános foglalkoztatással is.

A régi technológiáról az újra való áttérés embert próbáló folyamat, amelynek során nyilvánvalóvá válik az eltérés az emberek meglévő szaktudása és az új helyzetben szükségessé váló tudás között. Azok a munkások, akik elveszítik az állásukat, és nem képesek megragadni az új lehetőségeket, nagy valószínűséggel hosszabb időszakra munkanélkülivé válnak. Féltő, hogy az a rés, amely a technológiai változásból előnyöket kovácsoló, és az annak révén hátrányos helyzetbe kerülő munkások között létrejön, társadalmi szakadáshoz vezet.

A számottevő új technológiák meghonosodása rendszerint csak hosszú tanulási időszak, a munkahelyet érintő fontos és gyakran nehéz szervezeti változás során valósul meg. Legalább négy évtizedre volt szükség ahhoz, hogy a villanymotor kínálta összes előny helyet kapjon az ipari termelés folyamatában. Egyre inkább nyilvánvaló, hogy az új információs technológia (IT) elterjesztésének és alkalmazásának nehézségeit erősen alábecsülték. Az információs technológia teljes foglalkoztatással kapcsolatos előnyös hatásai csak akkor bontakozhatnak ki, ha alkalmazása teljes körűvé válik, és a rendszer egységes egészként működik majd. Ez sok esetben egészen alapvető változásokkal jár, például olyan módon, hogy egy adott terméket a helyhez kötött futószalag helyett rugalmas termelőrendszer keretében állítanak elő, ez pedig újításra kész irányítókat, valamint magas szintű szakképzettséggel rendelkező munkásokat igényel.

Az új technológia befogadásával járó nehézségeket az egyes országokban meglehetősen különböző módon kezelték. Japán, Németország és Svédország élenjárónak számít az információs technológia korszerű gyártási folyamatokban történő alkalmazása terén, megelőzve azokat az országokat, ahol éppen hogy sor került az ipari szervezet kialakítására, vagy még inkább azokat a vállalatokat, amelyek késlekedtek átalakítani szervezeti és termelési rendszerüket. Az Egyesült Államokban, noha nem jár élen az információs technológia ipari alkalmazásában, előtérbe kerültek a számítógépek, ami az információs technológia számítógépes tervezésben és a mérnöki munkában való széleskörű felhasználását eredményezi.

A részletekre is kiterjedő, főként az ipari szektorra vonatkozó információk nyilvánvalóvá teszik, hogy a technológiai fejlődés új munkalehetőségeket teremt. 1970 óta a csúcstechnológiai iparban a foglalkoztatás évente mintegy 1 százalékkal bővült, éles ellentétben a közepes és alacsony technológiai színvonalú szektorokban jellemző pangással és azzal, hogy a képzetlen munkaerőt foglalkoztató ipari ágazatokban nagyszámú álláshely szűnt meg. Azok az országok, amelyek a legjobban alkalmazkodtak az új technológiákhoz, és a termelésben, valamint a külkereskedelemben elmozdultak a gyors ütemben bővülő csúcstechnológiai piacok irányába, általában több álláshelyet teremtettek. Japán a 70-es és a 80-as évek során az export csúcstechnológiai iparágak felé történt irányváltásával az ipari foglalkoztatásban 4 százalékos növekedést ért el, szemben az Egyesült Államokban elért 1,5%-os növekedéssel. Ugyanebben az időszakban az Európai Közösségnek, amelyen belül az export növekvő mértékben a viszony-

lag rosszul fizetett, alacsony technikai szintű iparágakra koncentrálódott, az ipari foglalkoztatás 20%-os visszaesésével kellett szembenéznie.

Az információs technológia minden jelenkori technológia közül kiemelkedik gyors és átfogó fejlődése, széleskörű alkalmazhatósága és terjedési ütemének sebessége révén. Az IT olyan hatékony technológia, amely a gazdaság valamennyi ágazatában alkalmazható, mindenekelőtt a szolgáltatási ágazatban, amely szinte valamennyi gazdaság leggyorsabban növekvő része. Az információs technológia nagyszámú új termék és szolgáltatás – s ezáltal új álláshelyek forrása. Mindemellett az információs technológia hasznosítására az egyenetlenség jellemző. Elterjedése előrehaladottabb bizonyos területeken, mint például a gépipari és feldolgozó ágazatokban (többnyire az autógyártásban, a gépészetben, a repülő- és az elektronikai iparban), miközben a nagy cégek szemmel láthatólag jóval nagyobb mértékben alkalmazzák a fejlett gyártási technológiát mint a kisebbek.

Az OECD országok kormányzatai egyre inkább felismerik az új technológiák alkalmazásának a foglalkoztatásra gyakorolt kedvező hatását, és fontolóra veszik a hatékony elterjedésüket gyorsító intézkedések bevezetését. A kormányzatok, hogy biztosítsák az új technológiáknak a gazdaság folyamatos fejlődéséhez szükséges térnyerését, rendszerint támogatják az alapkutatásokat, és a piaci versengésbe való beavatkozás nélkül az olyan technológiák fejlesztését is, amelyek széleskörű felhasználhatóságot ígérnek. Az új technológiák legközvetlenebb hozadéka egyébként valószínűleg azokból a politikai lépésekből származik, amelyek széles körben való elterjesztésüket és a mindennapi életben történő alkalmazásukat ösztönzik.

Az ilyen politikáknak számos dimenziója van. Az egyik a piacok hatékony működésének biztosítását jelenti, és azt, hogy a cégeket technikai újításra ösztönözzék. Ez jelentheti a speciális ágazatokban működő és speciális technológiát alkalmazó vállalatoknak eddig juttatott állami szubvenciótól való megszabadulást. Az állami szubvenciók többnyire éppen ellentétes módon működnek, mint ahogyan kívánatos lenne: ahelyett, hogy gyorsítanák, lassítják az átállást, ahelyett, hogy ösztönöznék, csak visszafogják az innovációt, s fennáll az a veszély, hogy az irántuk kialakult igény állandóvá válik.

A második politikai dimenzió magában foglalja az innovációval összefüggő bizonytalanságok és külső feltételek rendezését a még meglévő akadályok elhárításán, a szabványok és eljárás szabályok felállításán, az adatok és szerzői jogok védelmén keresztül. Ide tartozik még a források közös alapba történő összevonásának ösztönzése, nem csupán a magas kockázattal járó, költséges és nagyszabású kutatási programok esetében, de az információk megosztásának és a hálózathoz való hozzáférésnek az érdekében is.

A harmadik dimenzió az oktatási és képzési rendszereknek egy technika-vezéreltebb világhoz való alkalmazkodását jelenti, a vállalkozások és az egyének tanulásra ösztönzésével együtt. Ugyancsak az oktatással összefüggő fontos elem annak a résnek a szűkítése, amely a szervezeten belül legjobban működő modellek és a legtöbb vállalatnál jelenleg alkalmazott módszerek között fennáll. A kormányzat – annak révén, hogy megkönnyítik a munkaadók és az alkalmazottak számára a rugalmas munkaidő-beosztás elfogadását – képes arra, hogy bátorítsa az új szervezeti rendszereket, amelyek alapvető jelentőségűek az információs technológia gyakorlati felhasználása szempontjából.

Rugalmas munkaidő

A napi, heti, éves és az egész életre kiterjedő munkaórák jelenleginél kevésbé merev elosztása egybeesne mind a vállalkozások igényeivel mind pedig a dolgozók törekvéseivel. Lehetővé tenné a vállalatok számára, hogy a kereslet megváltozásához szorosabban igazodva jobban kihasználják termelési kapacitásaikat. A dolgozók és családjuk számára ugyancsak hasznos

lenne az új munkaidő-elosztás, amely alkalmazkodna az egyéni igényekhez és a család adott körülményeihez. A vállalatok által bevezetni szándékozott rugalmas munkaidő-beosztási módzatok azonban nem biztos, hogy mindig egybeesnek az ott dolgozók törekvéseivel. Az ilyen konfliktusok rendezésének legjobb módja, ha helyi szinten tárgyalják meg a megoldásokat. Néhány országban törvényi szintű változtatásokra, az adózás és a társadalombiztosítási rendelkezések átalakítására is szükség van.

A munkaidő nagyobb rugalmasságának egyik fontos vonzereje a munkaidőcsökkenés és az élethosszig tartó tanulás összekapcsolódásának lehetősége. A munkaidő rugalmasabb elosztása ugyancsak megkönnyítheti, hogy a nők aktív életkoruk egész idejére munkát vállalhassanak.

Lényeges azonban, hogy a munkaidő új elosztási rendszere gazdasági szempontból is elfogadható legyen, ez pedig szükségessé teszi, hogy a munkaidő változásával a termelési költségek és az adóterhek ne emelkedjenek. Például a korai nyugdíjazás olyan megoldás, amely hosszabb távon nem követhető, mivel számos előnyt jelent ugyan az egyének vagy a vállalatok számára, ellenben a költségek jelentős részben a közkiadásokat terhelik.

A vállalkozói szellem

Az újonnan alakult cégek fennmaradását és terjeszkedését akadályozta az a politika, amely gyakran szándék nélkül, indokolatlanul előnyben részesítette a „bérhajsztát” a jól működő nagyvállalatoknál. Tekintélyes mennyiségű állami pénzforrás jut jelenleg is a nagyvállalatokhoz az álláshelyek megőrzését szolgáló állami támogatás formájában. A kis és közepes méretű vállalkozások rendszerint igen kevés közvetlen támogatásban részesülnek. Hasznos lehetőséget jelent – gyakran igen kis költségvetési ráfordítás árán – nagyobb teret engedni az új vállalkozásoknak a kutatás és fejlesztés, az állásteremtés és képzés terén indított kormányzati programokban.

A dinamikus vállalkozások akkor boldogulnak, ha magasan képzett és rugalmas munkaerő, megfelelő infrastruktúra, korszerű távközlési eszközök, az üzleti szolgáltatások kiterjedt hálózata áll rendelkezésre, valamint könnyen elérhetőek az egyetemek, illetve a technikai szaktudás és kutatás központjai. A nagyvállalatok dinamikusabbá válhatnak olyan kisebb méretű osztályok és szervezeti egységek – vagy a kis cégekből álló hálózatok létrehozása – révén, amelyek fokozzák a rugalmasságot és az újtókészséget.

A kis cégek létrejötte és terjeszkedése ugyancsak függ az információnak, az üzleti tanácsadásnak, a technológiának, a kutatásnak, a berendezések megvásárlásának és használatának, a munkaerő-keresés és -képzés hozzáférhetőségétől, a külföldi piacok és az export-hitelkonstrukciók elérésétől. A nagy cégek ugyancsak jobban működnek abban a környezetben, ahol olyan kis cégek hálózatával működnek együtt, amelyek gondoskodnak az információkról és a szakértői szolgáltatásokról, valamint a könyvvitelről és az értékesítésről.

A tőkepiacoknak készen kell állniuk arra, hogy rendelkezésre bocsássák a finanszírozás különféle eszközeit, mint például az alaptőkét, a kockázati tőkét, a részvénytőkét és az adósságfinanszírozáshoz szükséges eszközöket, amely nélkülözhetetlen a dinamikus kisvállalkozások létrehozásához és fejlesztéséhez. Az egyes gazdasági ágazatokban működő specializált pénzügyi intézmények a legalkalmasabbak arra, hogy felbecsüljék a saját szektorukban a kockázat mértékét, és a legkedvezőbb helyzetben vannak ahhoz, hogy pénzeszközöket nyújtsanak az ígéretes üzleti tervekhez.

A foglalkoztatást hátráltató tényezők

A magánszektor több álláshelyet hozna létre, ha kevesebb korlát érvényesülne a foglalkoztatásban. Sok esetben számos olyan politikai intézkedés nemkívánatos mellékhatásait kellene

mérsékelni, amelyek eredetileg méltányos célok elérésére születtek. Némely esetben, ez a politikai elképzelések alapvető és mélyreható újragondolását jelenthetné, az intézményes eljárások és magatartások jelentős változásával egyetemben, különösen az adózás, a társadalompolitika és a kollektív szerződések területén.

A munkaerő járulékos költségei – a munkaadó és a munkavállaló által a szociális kiadások fedezésére kifizetett társadalombiztosítási járulék és az adók – beékelődnek a munkaadónak az alkalmazásokkal járó költségei és a munkavállalók által kézhez kapott keresetek közé. Amennyiben a keresetek nem ellensúlyozzák a magasabb adókat, ez az ék tovább növeli a munkanélküliséget. Ezek a járulékos költségek – főként Európában – igen magas hányadát teszik ki a munkaerő árának.

Két lehetőség van, hogy a foglalkoztatás bővítése érdekében mérséklődjenek a munkaerő járulékos költségei. A szociális kiadások visszafogása és/vagy a szociális kiadások fedezésére szolgáló, és a munkabérhez kötődő adók fedezése másfajta adóalapról. E két lehetőség egyikét sem könnyű megvalósítani.

Egyre nagyobb az egyetértés, különösen azokban az országokban, ahol magasak az adók, hogy a szociális kiadások fedezésére szolgáló alapok egy részét a munkaerő költségeit terhelő adók helyett más forrásokból kellene előteremteni. Magától értetődőnek tűnik, hogy a szociális kiadások jelentős mértékű visszafogása középtávon hozzájárulhat a foglalkoztatás növekedéséhez azokban az országokban, ahol a bérek és az árak meglehetősen rugalmatlanok és nyomottak (lásd az adózásról szóló fejezetet). De nem volna megalapozott egy olyan várakozás, amely az adók átcsoportosításától reméli a munkanélküliség hosszú távú csökkenését. Az adóterhek csökkentése egyébként úgy is lehetséges, hogy megszüntetik a munkaadók adóterheinek maximálását, és csökkentik a képzetlen munkaerőt terhelő jövedelemadót – ennek révén támogatásban részesül az alacsony bérű, képzetlen munkaerő alkalmazása.

A bérek differenciálása ugyancsak befolyásolhatja a cégek arra vonatkozó döntését, hogy vajon alkalmazzanak-e új munkaerőt, s ha igen, kit. Bizonyos állások csak igen alacsony bér mellett működtethetők gazdaságosan. A bérek közötti nagyobb különbségek remélhetőleg hozzájárulhatnak a foglalkoztatottság gyorsabb növekedéséhez, és több ország tapasztalatai szerint ez valóban így van (lásd a bérszabályozásról szóló fejezetet).

Ha a bérek közötti különbségek túlságosan nagyok lesznek, az alacsony jövedelműek a szegénységi küszöb alá kerülhetnek – ez a „dolgozó szegények” jelensége. Az egyes társadalmak másként vélekednek arról, hogy a bérek és a jövedelmek eloszlásában mutatkozó egyenlőtlenségnek milyen mértéke tekinthető elfogadhatónak, és ezek a vélekedések szükségképpen behatárolják az ezzel kapcsolatos politikát. Európában (s főként az északi országokban) széles körben elterjedt és mély meggyőződés él azzal kapcsolatosan, hogy a bérek közötti különbségek növelése, mint a foglalkoztatottság növelésének eszköze, elfogadhatatlan.

Azoknak az eszközöknek azonban, amelyek révén a társadalmak célkitűzéseiket megvalósítják, alkalmazkodniuk kell a változó körülményekhez. Ma, a magas és tartós munkanélküliség közepette, nagyobb hangsúlyt kell helyezni a béreknek a piaci tisztánlátást elősegítő szerepére, s az egyenlőséggel kapcsolatos célkitűzéseket más eszközök révén kell elérni.

A jövedelmi egyenlőtlenségek és a munka melletti szegénység leginkább a felnőttek, s közülük is különösen a családfenntartók számára okoz gondot. A fiatalok és az első munkahelyüket keresők hasznos munkatapasztalatokhoz és némi jövedelemhez juthatnak az alacsonyan fizetett állásokban, s később feljebb kerülhetnek a jobban fizetett posztokra. Az alacsony bért fizető munkahelyek csak akkor minősíthetők nem megfelelőnek, ha az ott dolgozók számára bezárul a továbblépés lehetősége.

A kormányzatnak korlátozott mértékű befolyása van a bérek közötti különbségek alakulására, a bérszínvonalat leginkább a kollektív szerződések határozzák meg. A kormányok beavatkozása azonban elterjedt gyakorlat számos európai országban, például olyan törvényi vagy adminisztratív rendelkezések révén, amelyek azokra a szektorokra, vállalkozásokra vagy régiókra is kiterjesztik a kollektív szerződések tartalmát, amelyek nem voltak résztvevői az eredeti megállapodásnak. Az ilyen beavatkozás növelheti az egyes régiók és a foglalkozási ágak közötti kereseti különbségeket. Egy kevésbé radikális politika további úgynevezett „lazító rendelkezés” létrehozását ösztönözné, amely megengedné, hogy az eddig központilag vagy az ágazati szinten megkötött kollektív szerződések alacsonyabb szinten kerüljenek megtárgyalásra.

A bérek szóródását részben a törvényben meghatározott minimálbér fogja szabályozni, amelyet azzal a céllal hoznak létre, hogy a legalacsonyabb bérszint megszabása révén megfékezzék a szegénységet. Ezek az intézkedések azonban gyakran véget vetnek a képzetlen munkaerő előnytelen feltételek között történő foglalkoztatásának. A bérek közötti megfelelő mértékű és az életkorhoz igazodó differenciálás megakadályozza majd, hogy a minimumbér a fiatalok alkalmazásának akadályává váljon. A minimálbérek mértéke régiók szerint is változó lehet, különösen azokban az országokban, amelyekben a régiók szerinti foglalkoztatási és életszínvonalbeli különbségek jelentősek.

A munkahelyek védelmét szolgáló törvények úgy próbálják elejét venni az elbocsátásoknak, hogy megnövelik a munkásoktól megváltó munkaadók költségeit. Ez azonban azt is eredményezheti, hogy a munkaadók vonakodnak majd új munkaerőt alkalmazni. Azokban az országokban, főként Európában, amelyeknek különösen szigorúak a foglalkoztatási törvényei, rendszerint magas a tartós munkanélküliség aránya, és a munkaadók gyakran folyamodnak az időszakos munkaszerződésekhez és a foglalkoztatás más, „nem szabványos” formáihoz, hogy kielégítsék a rugalmasabb munkaerő iránti igényeiket.

Ugyanakkor a foglalkoztatás törvényes védelme – a kollektív szerződésekben kikötött foglalkoztatási garanciákkal együtt – szintén eredményesnek bizonyul. A hosszú távú szerződések révén elért foglalkoztatási biztonság ösztönözheti a munkahelyi továbbképzésbe történő beruházásokat, amelynek addig gátat vetett a munkaerő nagyarányú fluktuációja.

A foglalkoztatás munkaerő-piaci korlátozásaival együtt a termékpiacon érvényesülő korlátozások is súlyosbíthatják a strukturális munkanélküliséget. A verseny hiánya a termékpiacon lehetővé teszi a cégek számára, hogy csökkentsék a termelést, emeljék az árakat, és visszafogják munkaerő-keresletüket. A verseny hiánya oda vezethet, hogy a munkaadók és munkavállalók között a verseny visszaszorítása érdekében egyfajta titkos összejárás alakul ki, és megosztottnak az ennek eredményeként létrejövő, a monopolhelyzetből származó előnyökön. Ez az összejárás még inkább megnehezíti, hogy a munkanélküliek megfelelően fizetett állásokhoz juszanak.

A versenypolitika tökéletesebbé teheti a termékpiac működését. E téren a szigorú kereskedelmi korlátozások – a költségek csökkentésével járó importverseny előmozdítása révén – segítséget jelentenek. Ebből fakad a fontossága egyfelől azoknak a szabályoknak, amelyek megakadályozzák, hogy a legerősebb cégek korlátozzák más cégek piaci részvételét, másfelől azon horizontális megállapodásokra vonatkozó, körültekintően megalkotott szabályoknak a jelentősége, amelyek megtiltják a kartellek létrehozását, miközben lehetővé teszik a cégek közötti kívánatos együttműködés más formáit. A piaci verseny ellenőrzésével foglalkozó országos hatóságok közötti együttműködés eredményesebbé teszi a nemzetközi kereskedelmet folytató cégek felügyeletét annak érdekében, hogy a cégek közötti versengés és együttműködés előnyeit egyaránt kihasználhassák.

Az emberek

Aktív munkaerő-piaci politika

A tipikusnak tekinthető OECD országokban a nemzeti jövedelemnek 2–3%-át fordítják a munkaerő-piaci politika megvalósítására (beleértve a munkanélküli segélyezés rendszerét is). De igen kis mértékű előrelépés történt azon a téren, hogy ezeket a jelentős pénzüsségeket a passzív munkaerő-piaci eszközök oldaláról – mint amilyen például a munkanélküli segélyezés – átcsoportosítsák az aktív eszközök területére. 1992-ben az OECD országok átlagosan nemzeti jövedelmüknek mindössze 0,9%-át szánták az aktív eszközök működtetésére, ami alig haladja meg az 1985-ös 0,7%-os szintet. Tág tere van a továbbiakban megvalósítandó és a hatékonyabb aktív munkaerő-piaci programoknak, amelyeknek feltétele a gondos tervezés, kivitelezés és folyamatos ellenőrzés.

A hatékony állami munkaügyi szolgáltatási rendszer döntő tényező az aktív eszközök eredményesebb működtetésében. Ez magában foglalja a hagyományos állásközvetítés és segélyfizetésnek az aktív programokkal történő kiegészítését.

Bár fontos, hogy a munkanélküliek számára biztosítsák a képzést, az állástalanok népes csoportjaira irányuló általános képzési programok csak kevés esetben bizonyultak sikeres befektetésnek akár a társadalom, akár a résztvevők szempontjából. Eredményt csak a képzés céljának pontos megfogalmazása hozhat. Helyi szinten az összes érintettnek – munkaadóknak, szakszervezeteknek, oktatási intézményeknek és az önkormányzatnak – együttes erőfeszítéssel kellene kialakítaniuk azokat a képzési programokat, amelyek megfelelnek az adott településen jelentkező szükségleteknek.

A munkahelyteremtő intézkedések gyakran fontos elemei az aktív munkaerő-piaci politikának. Hatásuk azonban gyakran kiábrándító: sok szubvencionált álláshely mindenképpen – a szubvenció nélkül is – létrejött volna, vagy pedig az alkalmazásokra a többi, a támogatások révén nem érintett munkás rovására kerül sor. Az egyes sajátos csoportok számára célzottan megvalósuló munkahelyteremtés a résztvevők és az egész társadalom számára egyaránt kedvezőbb eredményt hozhat. Általában véve ezt a csoportot leginkább a fiatalok és a tartós munkanélküliek jelenthetik.

Szakértelem és alkalmasság

Az OECD országok nagy hangsúlyt helyeznek lakosságuk magasabb szintű szakmai képzettségére. De a tényleges reformok megvalósítása a különböző érintett intézmények és résztvevők nagy száma miatt nehézségekbe ütközik. A befektetések pedig csak hosszú idő alatt térülnek meg. Az élethosszig tartó tanulásnak a magas szintű képzettségre és magas kereseti szintre irányuló stratégia központi elemévé kell válnia. Ez magában foglalja számos akadály lebontását az oktatás és képzés minden szintjén, és az élethosszig tartó tanulás anyagi terheinek megosztását az egyén, a vállalatok és a költségvetés között.

A kisgyermekkori, az iskolázást megelőző fejlesztőprogramok szilárd kiindulási alapot teremthetnek a folyamatos tanulás számára, különösen a hátrányos helyzetből induló gyerekek esetében. Az Egyesült Államokban, Franciaországban és Hollandiában szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy az óvodás korban a hátrányos helyzetű gyerekeknek nyújtott segítség később kifizetődik. Azoknak a gyerekeknek, akik ilyen iskolaelőkészítő gondozásban részesültek, zökkenőmentesen zajlott a társadalmi beilleszkedése, s későbbi életük során kisebb mértékben volt szükségük a szociális segítő szolgáltatásokra. Fontos, hogy az iskolaelőkészítés megfelelő módon kiegészítse az oktatást és a szocializációt valamint a kisgyermekgondozást.

Az alsó és a középfokú iskolázásban sok fiatal lemorzsolódik vagy a képesítés megszerzése nélkül kerül ki az iskolából. Számos országban a különféle képzési formákban való részvétel a 16 éves kort követően jelentős mértékben visszaesik. Az OECD-hez tartozó országokban 1991-ben a 18 éveseknek csupán 57 százaléka vett részt középfokú vagy annál magasabb szintű képzésben.

A fiatalokat, akik idő előtt vagy képzettség nélkül hagyják el az iskolát, számos ok készteti erre, beleértve az olyan szociális problémákat is mint a társadalmi peremhelyzet és a szegénység, a családok felbomlása és a fiatalkori bűnelkövetés. További tényező, hogy a kötelező tananyag, tanítási és értékelési módszerek nem felelnek meg a fiatalok tanulással kapcsolatos szükségleteinek. A tananyagot és a tanítási módszereket hozzá kellene igazítani ezeknek a gyerekeknek a sajátos egyéni igényeihez, és biztosítani kellene a szükséges támogatást és a folytonosságot az iskolaelőkészítéstől kezdve egészen a munkaerőpiacra történő kilépésig.

Az iskolából kikerülő fiatalok számára bizonyos intézkedések megkönnyíthetik a munkába való átmenetet. A szakképzés Ausztriában, Németországban és Svájcban működő duális rendszere azért keltett nagy érdeklődést, mivel az ifjúsági munkanélküliség viszonylag alacsony arányával társul. A hagyomány és a társadalmi háttér olyan erős és sajátosan egyedi, hogy ennek a rendszernek az átültetése nem megy könnyen. Számos országban másfajta szakképzési és munkához kapcsolódó képzési formák tűnnének megfelelőnek. Ezeknek a kialakítandó formáknak a munkaerőpiac folyamatosan változó igényeit kell követniük. Még a sikeres szakképzési rendszerek esetében is alapvető átalakításokra lehet szükség, mivel az új munkahelyek sokoldalú szakképzettséget és általános felkészültséget igényelnek a munkaerőtől.

Kedvezőbb arányokat kell kialakítani a post-secondary képzés és a szakképzés között. Az elméleti jellegű felsőfokú képzésben résztvevők számának növekedése a legtöbb országban meghaladja a műszaki és a magas szintű szakmai képzésben résztvevők számának növekedését. A szakképzésnek és az egyetemi képzésnek egyaránt fel kellene készítenie és ösztönöznie kellene a hallgatókat a vállalkozói tevékenységekre.

A felnőttek munka melletti képzésének előtérbe kerülése komoly kihívást jelent a képzési politika számára. Az egyes cégek több ok miatt vonakodnak attól, hogy munkaerőjük képzésébe pénzt fektessenek: rövid távon a legnagyobb haszon elérésére törekcszenek. Ha nem is együttesen, de az egyes cégeknek lehetőségük van arra, hogy elbocsássák azokat a munkásokat, akiknek tudása elavult, s helyettük a szükséges képzettséggel rendelkező munkaerőt alkalmazzanak, és végül megtehetik, hogy a szakképzett munkaerőt elcsábítják a többi cégtől. Hogy ezeket a tényezőket ellensúlyozzák, néhány országban létrehozta egy szakképzési adórendszert, amelynek révén kötelezik a cégeket, hogy az általuk kifizetett munkabér egy meghatározott részét közvetlenül a szakképzésre költse, vagy pedig egy ezzel azonos nagyságú összeget adóként befizessenek. Az ilyen intézkedések, legalábbis eddig, meglehetősen vegyes eredménnyel jártak, talán mert a tervezés és a végrehajtás nem volt mentes a problémáktól.

Radikálisabb megoldást jelentene egy reform, amely olyan szabványokat alakítana ki, amelyek tökéletesíthetik a szakképzési befektetéseket érintő információkat, mint például az ezekre vonatkozó szerződéseket, ezek teljesítését, a képzési szinteket és a bizonyítványokat. Ez lehetővé tenné a pénzügyi piac szereplői számára, hogy – a cég bejegyzett vagyonának részeként – számba vegyék a munkaerő képzettségét, másfelől ösztönzést gyakorolna a befektetőkre, hogy olyan cégekbe ruházzanak be, amelyeknél a munkaerő képzése is szervezeten történik.

Adózási és segélyezési rendszer

A viszonylag magas munkanélküli segélyek végül is a munkanélküliség növekedéséhez vezetnek. Az alacsonyabb összegű munkanélküli segélyek ösztönöznék a munkavállalási kedvet,

bár fennállna a veszélye annak, hogy növelik a szegénységet. A munkanélküli segélyben részesülő állástalanok számára nagyobb ösztönzést jelentene a gyengén fizető munkák elvállalására, ha továbbra is részesülnének olyan „munka melletti segély”-ben, mint a „családi hitelkonstrukció” az Egyesült Királyságban, a „családi jövedelemkiegészítő támogatás” Írországban, vagy a „munkából származó jövedelem után járó adóhitel” az Egyesült Államokban (lásd az adózásról szóló részt), vagy pedig a munkanélküli segélyre való jogosultság szabályai biztosítanak, hogy egységnyi munkával megszerzett jövedelemre kevesebb adóteher essék, mint a segélyre. Ezek az intézkedések annak révén, hogy a munkával szerzett jövedelem (adózás utáni) nagyobb részét hagyják az adófizetőnél, mint a segélyből szerezhető jövedelem, arra ösztönzik a munkanélkülieket, hogy elvállalják az alacsony bért fizető állásokat is.

Mégis, a keresőtevékenység mellett fizetett segélyeket meg kell szüntetni a jövedelmek növekedésével, és ez, a jövedelem és társadalombiztosítás után fizetett adókkal együtt nagyon magasra növelheti az alacsonyan fizető állások költségterheit. Ezt a helyzetet szélsőséges formájában mint „szegénység-csapdát” szokták leírni, ami aligha ösztönzi a részmunkaidőben vagy rosszul fizetett állásokban dolgozó embereket, hogy túlmunkát vállaljanak, vagy olyan képzésbe fektessék energiáikat, amely növelheti esélyeiket a jobban fizető állások megszerzésére.

A szegénységi csapda

A szegénységi csapda akkor keletkezik, amikor az alacsony keresetűek, amennyiben keresetük növekszik, részben vagy egészben elveszítik segélyüket. A szegénységi csapda elveszi a munkakedvet és feltámasztja a fizetési fokozatok rendszerét. Ennek érzékeltetésére képzeljük el annak a két gyerekes embernek az esetét, akinek (a segéllyel együtt) heti 100 dollár jövedelme van. Módja nyílik arra, hogy túlórázással magasabb jövedelemre tegyen szert. De ha ezt teszi, ez azzal jár, hogy elveszíti a neki járó segély egy részét, s ráadásul a többletjövedelme után jövedelemadót és társadalombiztosítási hozzájárulást is kellene fizetnie. Minden egyes dollárt, amit többletjövedelemként keresett, az alábbi költségek terhelnék:

• jövedelemadó	25 cent
• társadalombiztosítási járulék	10 cent
• elveszített társadalombiztosítási segély	50 cent
• elveszített lakbértámogatás	10 cent
Összesen	95 cent

Emberünk tehát dolláronként csupán öt centért dolgozna le a túlórákat, ami azt jelenti, hogy nincs igazán ösztönözve arra, hogy az alpbérenél több jövedelemre törekedjen. Fogva tartja a szegénységi csapda: 95% százalékos tényleges jövedelemköltség mellett bevétele csökken, és kiegészítő jövedelmét adó sújtja.

Habár sok országban sújtja magas adóteher az alacsony jövedelműek kiegészítő jövedelmét, egyértelműen csökkentve ezzel a munkavállalásra való hajlandóságot, nem törekszenek a szabályozás átalakítására, mivel a szegénységi csapda csak kevés embert érint. Például az Egyesült Királyságon belül a családok mindössze 3–4%-a, Új-Zélandon pedig 2%-a érintett.

Az érintettek alacsony száma ellenére a legtöbb OECD ország szeretné mérsékelni vagy megszüntetni a szegénységből fakadó csapdahelyzetet. Igen nehéz viszont mérsékelni az adókulcsokat az alacsony keresetűek számára anélkül, hogy ugyanakkor ne növelnék a magasabb keresetűeket terhelő adótételeket. Ez a megoldás persze csökkenthetné a magasabb keresetűek munkavállalási kedvét. A másik lehetséges megoldás az, hogy a kiegészítő jövedelmüket terhelő adók csökkentése révén fokozzák a nagyon alacsony keresetűek munkavállalási hajlandóságát, viszont a segélyek mértékét is csökkentik.

A szegénységi csapda felszámolása olyan lépésekkel járna, mint az adó- és a segélyezési rendszer összevonása negatív jövedelemadó vagy jövedelemadó-hitelrendszeren keresztül. Ez a konstrukció megszüntetné a legalacsonyabb jövedelmeket sújtó adót, de igen korlátozó módon költségesnek bizonyulhat, ha a megszorító körülmények nem állnak fenn, vagy más, járulékos adóterhek kapcsolódásáról van szó, mint a magas keresetű munkások esetében. Nem magától értetődő, hogy az adó és segélyezési rendszer radikális reformja egyaránt képes a szegénység visszaszorítására valamint a munkavállalási kedv növelésére.

Függetlenül a segélyek megelőző keresethez igazodó mértékétől, ami felveti a méltányosság és a társadalmi közmegegyezés kérdéseit, valamennyi országban mód van a segélyezést lebonyolító intézmények hatékonyságának, a segélyezés időtartamának és az odaítélés előírásainak tökéletesítésére.

A stratégia fő elemei

Az alábbi politikai ajánlások azzal a céllal születtek, hogy alkalmasabbá tegyék a gazdaságot és a társadalmat arra, hogy szembenézzen a változásokkal, s

- az alkalmazkodásra való képesség fokozása
- az innovációs teljesítmény és az alkotóképesség növelése révén egyúttal hasznot húzzon e változásokból.

Az ajánlások kidolgozására olyan körülmények között került sor, amikor gyakorlatilag minden kormányzat súlyos pénzügyi nehézségekkel küzd. A fő cél mindvégig az volt, hogy olyan tervek készítsünk, amelyek könnyebbé teszik és ösztönzik a munkavállalást, ezáltal a lehető legkisebbre szorítják le azok számát, akik kénytelenek teljes egészében segélyekből élni.

A legtöbb ország nagyjából ezekkel a nehézségekkel és szükségletekkel szembesül, ebből adódik, hogy az ajánlások az országok többségére egyaránt vonatkoznak. Ugyanakkor az egyes országok körülményeiben és intézményeiben mutatkozó különbségek következtében az érintettek abban is különbözni fognak, hogy mely célkitűzéseknek adnak majd elsőbbséget.

Az ajánlások címzettjei nem kizárólag a kormányzatok. A foglalkoztatás hatékonyságának javítása érdekében történő lépések sok esetben közvetlenül a munkaadókon, szakszervezeteken és az egyes munkásokon múlnak.

A munkahelyteremtésre irányuló stratégia egy sor olyan elemet tartalmaz, amely a makrogazdasági és strukturálpolitika része. A strukturális reformok sikeresebbek lesznek egy stabil gazdasági környezetben. Strukturális reformok hiányában az inflációs nyomás következtében a növekedés rövid időn belül kifulladásra kerül.

Az ajánlások az alábbiakban ismertetett általános cselekvési programot dolgozzák ki, amelyet a kormányzatoknak összehangolt módon kellene megvalósítaniuk, s amely a különböző politikai elképzelések olyan kiegyensúlyozott keverékének elérését célozza, amely kölcsönösen erősíti az innovációs és alkalmazkodási képességet, valamint javítja a munkahelyteremtés feltételeit.

1. A makrogazdasági politika kialakítása olyan módon, hogy az ösztönözze a növekedést, és a megfelelő strukturálpolitikával együtt képes legyen a növekedés fenntartására.
2. A technológiai újítások létrehozásának és terjesztésének erősítése a fejlesztés intézményes feltételeinek javítása révén.
3. A munkaidő rugalmasságának növelése (beleértve mind a napi, mind pedig a teljes aktív élettartamra kiterjedő munkaidőt) a munkaadók és a munkások igényeinek figyelembevételével.

4. A vállalkozóbarát szemlélet erősítése a vállalkozások létrehozását és terjeszkedését akadályozó gátak és megszorítások eltörlése révén.
5. A bérek és munkabérlétségek rugalmasabbá tétele azon megszorítások eltörlése révén, amelyek megakadályozzák, hogy a bérek igazodjanak a helyi körülményekhez és – különösen a fiatal munkavállalók esetében – az egyének képzettségi szintjéhez.
6. A munkahelyek védelmére vonatkozó azon rendelkezések reformja, amelyek a magánszektoron belül gátolják a foglalkoztatás bővítését.
7. Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök súlyának növelése és hatékonyságuk fokozása.
8. Az oktatás és szakképzés széleskörű fejlesztése révén a munkaerő képzettségi szintjének és szakmai hozzáértésének javítása.
9. A munkanélküliség és a hozzá kapcsolódó segélyezés rendszerének az adózási rendszerrel összhangban történő reformja olyan módon, hogy a társadalomnak a méltányossággal kapcsolatos alapvető célkitűzései elérhetők legyenek anélkül, hogy veszélyeztetnék a munkaerőpiac hatékony működését.

Politikai ajánlások

1. A megfelelő makrogazdasági stratégia kialakítása

A makrogazdasági politikának kettős szerepe van a munkanélküliség csökkentésében: rövid távon mérsékeli a termelés és a munkanélküliség ciklikus ingadozásait, hosszú távon pedig az egészséges pénzügyi rendszerre és az árak stabilitására alapozva kereteket teremt, hogy – többek között a megtakarítások és befektetések megfelelő színvonalára révén – biztosítsa a termelés és a foglalkoztatás növekedésének fenntarthatóságát.

- A makroszintű gazdaságpolitikának arra kellene összpontosítania, hogy ahol még jelentős gazdasági pangás van, ott a belföldi kereslet gyorsabb, inflációmentes növekedése révén segítse a talpra állást, s eközben úgy kellene alakítania az egyes lépéseket, hogy elkerüljék az inflációnak a folyamatban lévő talpra állás közbeni újraéledését.
- Középtávon a legtöbb országban alapvető célként a pénzügyi konszolidáció végrehajtására van szükség annak érdekében, hogy csökkentsék a költségvetés hiányát és az államadósságok szintjét. Egy ilyen konszolidáció lehetővé teszi a kamatlábak mérséklését és ennek révén kedvezőbb feltételeket teremt a magánszektor befektetési számára. Ha a talpra állás a vártnál gyorsabban következik be, a pénzügyi konszolidáció is felgyorsulhat.
- Az esetek nagy részében lehetőség van a költségvetés újratárgyalására és különböző átcsoportosítások végrehajtására, különösen a közkiadások területén, például: a vállalatoknak nyújtott állami szubvenciók elvonása és kedvezőbb feltételek teremtése az új cégek létrejöttéhez és fennmaradásához, valamint a passzív jövedelemtámogató intézkedések helyett az aktív munkaerő-piaci eszközök alkalmazása.

2. A technológiai újítások létrehozásának és elterjesztésének előmozdítása

Közép és hosszú távon a termelés- és a foglalkoztatás-növekedés és az életszínvonal emelkedés meghatározó tényezője a technológiai fejlődés. Miközben a munkaerő-helyettesítő technikai fejlődés csökkenti az egy egységnyi termék előállításához szükséges munkaráfordítást, és ennek révén rövid távon csökkentheti az álláshelyek számát, különösen az alacsony szintű képzettséget igénylő munkakörökben, a magasabb termelékenységgel az innováció folyamatával összekapcsolódva növeli a tényleges jövedelmeket, s eközben az új termékek és szolgáltatások előállítására további szükségleteket gerjeszt. Ennek megfelelően az irányításnak arra kellene törekednie, hogy képessé tegye a társadalmat és a gazdaságot arra, hogy létrehozza és hatékonyan

alkalmazza az új technológiákat, amelyek megteremtik az alapokat a magas szintű termelékenység és foglalkoztatás további bővüléséhez.

- A tudományos alapkutatásokon keresztül befektetni az új ismeretek létrehozásába, és a cégek számára könnyebben hozzáférhetővé tenni a tudományos és technológiai ismeretekhez való hozzáférést.
- Támogatni és erősíteni a nemzetközi együttműködést szolgáló mechanizmusokat annak érdekében, hogy tehermentesítsék a gazdaságot és csökkentsék a párhuzamosan futó kutatási-fejlesztési programok számát, különösen a nagyszabású tudományos projektekkel, valamint a gyakorló kutatók és tudósok hálózataival kapcsolatosan.
- Csökkenteni azokat a bizonytalanságokat, amelyek gyengítik az új technológiák létrehozását és széles körben való elterjesztését:
 - Előmozdítani a szellemi termékek tulajdonjogára és a nemzetközi szabványokra vonatkozó többoldalú megállapodásokat.
 - Ösztönözni a nagyobb átláthatóság megteremtését az egyes kormányok „stratégiai” jelentőségű technológiákat támogató tevékenységének „játékszabályait” illetően – ahol ez megfelelő, a GATT-al egyező szabályok és előírások alkalmazását.
 - Megbízható, törvényes kereteket biztosítani a piacorientált intézmények számára, hogy terjeszthessék és alkalmazzák az új technológiákat (kutatással foglalkozó társulások, a kisvállalkozásokat segítő technológia bővítési szolgáltatások, az egyetemek és az ipari cégek közötti együttműködési kapcsolatok).
- Az új technológiák befogadásának megkönnyítése a vállalatok körében olyan intézkedések révén, amelyek
 - javítják az állami szabályozás közvetítő szerepe és a szerződések alkalmazását (a teljesítmény-követelmények révén az innováció ösztönzése, a szerződések terjedelmi megkötéseinek megszüntetése, és a kis és nagy cégek közötti kapcsolatok és a kis cégek konzorciumainak támogatása);
 - a piac elérését korlátozó szabályozás megszüntetése révén ösztönözni az információs infrastruktúrába történő befektetést, a megfelelő szabványok, egységes eljárások és a szellemi termékekre vonatkozó tulajdonjogok megteremtése révén pedig előmozdítani az új és hatékonyabb szolgáltatások kialakítását.

3. *A munkaidő rugalmasabbá tétele*

A rövid távú és az aktív élet egészére kiterjedő munkaidő rugalmasabbá válása – amelyet a munkaadók és munkavállalók akaratának megfelelően a kollektív szerződésbe foglalnak – a foglalkoztatás növekedéséhez vezetne. E folyamat fontos eleme lenne az önkéntes részmunkaidős munkavállalás növekedésének előmozdítása. A kormányoknak szerepet kell vállalniuk ebben a folyamatban, a munkaidő csökkentés megkönnyítésével és az azt akadályozó tényezők felszámolásával, valamint azoknak az érvényes adózási és társadalombiztosítási előírásoknak a felülvizsgálatával, amelyek hátrányosan érintik a részmunkaidős foglalkoztatást.

A rugalmasabb munkaidő beosztás olyan intézkedéseket igényelne, mint

- a munkaügyi törvénykezésben meglévő azon akadályok eltörlése, amelyek nehezítik a rugalmas munkaidő beosztás kialakulását, és a munkaadók-munkavállalók között a rugalmas munkaidőről és a részidős foglalkoztatásról szóló megállapodások bátorítása.
- A részmunkaidős foglalkoztatás kiterjesztése az állami szektorban.
- A háztartás helyett az egyént kell a jövedelemadó alanyává tenni, és intézkedéseket hozni az adóbevételek bármiféle csökkenésének elkerülésére.

A nyugdíjazás rugalmasabbá válásához szükséges lenne:

- A kordedvezményes nyugdíjazással kapcsolatos nem megfelelő pénzügyi ösztönzők csökkentése vagy megszüntetése.
- Az idősebb dolgozókat érintő foglalkoztatási politika és az egyes programok újragondolása azzal a céllal, hogy a visszavonulásra ösztönzés helyett inkább vonzó lehetőségeket teremtsenek számukra a munka világában.

4. A vállalkozóbarát környezet megteremtése

Átfogó gazdaságpolitikai lépésekre van szükség ahhoz, hogy a magánszektoron belül ösztönözzék az életképes vállalkozások létrehozását. A gazdaságpolitikának el kellene törölnie az olyan szabályzókat és megszokott működési mechanizmusokat, amelyek a vállalkozó szellem gátját képezik, és gondoskodnia kellene arról, hogy az ipar támogatása során ne részesítse indokolatlan előnyben a már létező nagy cégeket az újonnan létrejött kisebb vállalkozások kárára. Ezeknek a lépéseknek együtt kell járniuk a vállalkozószellem ösztönzését szolgáló célzott oktatási programokkal és minden, az üzleti balsikerhez tapadó negatív képzettársítás kiküszöbölésével. A vállalkozó szellem és a kisvállalkozások erősítését szolgáló programoknak a helyi szintű fejlesztési stratégia szerves részévé kellene válniuk.

- Alacsonyabb indulási költségek és az előírt követelmények egyszerűsítése az új cégek beindulásának támogatására (a leendő vállalkozókat érintő információáramlás tökéletesítése, a közigazgatási szolgáltatások felhasználó-barátabbá tétele, a folyamatos adatszolgáltatásra vonatkozó követelmények könnyítése).
- A különböző területeket érintő információszolgáltatás és tanácsadás javítása révén a kisvállalkozások növekedésének megkönnyítése. Ezek a területek: az üzleti tervkészítés, termelő berendezések vásárlása, a szakképzési rendszer elérése és felhasználása, hozzáférés a kutatási és fejlesztési eredményekhez, az új technológiákhoz, az exporthitel-garancia rendszerekhez. Ösztönözni kellene a helyi és regionális közigazgatási szervezeteket, hogy biztosítsanak vonzó környezetet a kisvállalkozások számára, ugyanakkor törekedjenek arra, hogy ne hozzanak létre olyan, az üzletmenetet torzító körülményeket, amelyek hosszabb távon életképtelen vállalkozások létrejöttéhez vezethetnek.
- Felderíteni és megszüntetni mindazokat a jogilag megalapozatlan szabályozókat, amelyek korlátozzák a kisvállalkozások hitelfelvételét. Mindazoknak a fejlesztéseknek a támogatása, amelyek megkönnyíthetik az új vállalkozások finanszírozását. Az egyes gazdasági szektorokra szakosodott pénzintézetek irányítóinak bátorítása.

5. A bérek növelése és a munkabér-költségek rugalmassága

A béreknek fontos szerep jut a munkaerőpiacon, mivel a munkások és a cégek számára egyaránt jelzőszerepet töltenek be. Ugyanakkor a munkaerő nem munkabér jellegű költségei – a munkaadók által fizetett társadalombiztosítási hozzájárulás, az állásidőért járó fizetség stb. –, amelyek beékelődnek a munkaadó által egy munkás alkalmazásáért fizetett összeg és az általa létrehozott termék értéke közé, az utóbbi húsz év során sok országban jelentős arányúvá növekedtek a munkaerő teljes költségén belül. Ahol a bérmozgások nem ellensúlyozták a munkabéren felüli munkabérköltségeknek ezt a növekedését, nőtt a munkanélküliség. Ebből adódik, hogy mind az állami, mind pedig a magánszektorban szükség van a bérek rugalmasságát növelő lépésekre, és azokban az országokban, ahol ez a rugalmasság csak korlátozottan valósítható meg, csökkenteni kell a munkaerő béren kívüli költségeit. Az ezen a fronton tett lépések az adózás, a szociálpolitika, a versenyszabályozás és a kollektív szerződések terén is változásokat hozhatnak.

- Újra kell fogalmazni a törvényes minimálbérnek mint az újraelosztás eszközének a szerepét, és áttérni a direkttebb eszközök használatára. Amennyiben kívánatos – a szegénység ellenes stratégia részeként – fenn lehet tartani a törvényesen előírt minimálbért, törekedve arra, hogy a foglalkoztatásra gyakorolt kedvezőtlen hatásait a legkisebb mértékűre csökkentsék annak révén, hogy
 - inkább az áremelkedés mértékéhez igazítják, nem pedig az átlagkeresetekhez,
 - biztosítják a bérek megfelelő mértékű, életkor és régiók szerinti differenciálását, annak elkerülése céljából, hogy a minimálbér rontsa a fiatalok elhelyezkedési esélyeit, vagy zavart okozzon az alacsony termelékenységű régiók foglalkoztatási helyzetében.
- A munkára kivetett adó csökkentése révén csökkenteni kell a munkaerő nem bérjellegű költségeit, különösen Európában (ahol a költségvetési helyzet vagy a kiadások mérséklése ezt lehetővé teszi) és/vagy a munkára kivetett adóknak egyéb adófajtákkal történő felváltása révén, mint pl. a fogyasztási vagy jövedelemadók, ahol az adóalap kiszélesíthető úgy, hogy több, nem munkából származó jövedelmet foglaljon magában.
- Mérsékelni kell vagy meg kell szüntetni az adórendszeren és a társadalombiztosítási hozzájáruláson belül azokat az előírásokat, amelyek visszafogják a részmunkaidős foglalkoztatást vagy további dolgozók alkalmazását. A járulékfizetésre kötelezett beralap plafonjának megszüntetése kellene legyen a fő célpont (kivéve azt a néhány országot, ahol a járulékfizetés és a munkanélküli segélyek között társadalomstatistikailag szorosan kiépült kapcsolat áll fenn).
- Mérsékelni kell a közvetlen adókat (a társadalombiztosítási hozzájárulást és a jövedelemadót) az alacsony keresetűek körében ott, ahol ez a munkaerő iránti kereslet eltolódását okozná az alacsony bérű munkaerő irányába, miközben meg kell őrizni jövedelmük szintjét.

Középtávon a lehetőségek a következők:

- Az ágazati kollektív szerződésekkel kapcsolatos tárgyalásokat olyan keretmegállapodásokra kellene összpontosítani, amelyek meghagyják a vállalkozások szabadságát ahhoz, hogy rugalmasan reagáljanak a piaci mozgásokra, s lehetővé teszik, hogy alkalmazkodjanak az általános szabványokhoz. A rugalmatlan feltételeket támasztó szerződések adminisztratív kiterjesztésének gyakorlatát meg kellene szüntetni.
- Olyan „lazító rendelkezések” bevezetése, amelyek alacsonyabb szinten is lehetővé teszik magasabb szintű kollektív szerződések megkötését.
- A termékpiaci versengés fokozása olyan intézkedések révén, mint a dereguláció (liberalizálás), az alacsonyabb vámilletékek, a nem vámjellegű korlátozások, a privatizáció, valamint a nyíltabb és életerősebb versenypolitika, annak érdekében, hogy mérsékeljék a cégek és az alkalmazásban álló „bentlévők” azon lehetőségét, hogy a „kívül lévő” munkanélküliek elhelyezkedési lehetőségeinek rovására használják ki helyzetüket.

6. *A foglalkoztatás biztonságát szolgáló rendelkezések reformja*

A foglalkoztatás biztonságát szolgáló rendelkezések két irányban hatnak. Ezek a rendelkezések elismerik a dolgozók és a cégek közötti hosszú távú kölcsönös kötelezettségvállalás létét, és arra ösztönzik a cégeket, hogy megtartsák és újraképezzék azokat a dolgozókat, akik máskülönben feleslegessé válnának. Viszont ha a cégek úgy érzékelik, hogy a rendelkezések kötelezik őket arra, hogy megtartsák azokat a dolgozókat, akikre nincs többé szükség, óvatossá válnak az alkalmazáskor, és alaposabban megrostálják a jelentkezőket, ez pedig az egyes álláskeresők számára hátrányos, és előnytelen a munkaerőpiac számára is.

- A törvényhozáson keresztül vagy központi szintű megállapodások révén létrehozni olyan, a foglalkoztatás biztonságát szolgáló rendelkezéseket, amelyek büntetik a méltánytalan vagy diszkriminatív jellegű elbocsátásokat, viszont elismerik azokat, amelyek gazdasági okok mi-

att válnak szükségessé. A későbbi rendelkezést hatálytalanító részletesebb, hosszú távra szóló kötelezettségekről helyi szinten is meg kellene állapodni, anélkül, hogy azok minden cégnél kötelezővé válnának.

- Bővíteni az elbocsátásokat érintő kötelező jellegű megszorításokat azokban az országokban, amelyekben az érvényben lévő előírások minden jel szerint komoly mértékben gátolják a gazdasági átalakulást és az új álláskeresők elhelyezkedési esélyeit.
- Lehetővé tenni a meghatározott időtartamra szóló munkaszerződéseket. Annak érdekében, hogy alkalmazásuk ne legyen túlságosan elterjedjen, a hagyományos szerződések kötelező előírásai továbbra is viszonylag „engedékenyek” lehetnének, különösen a szerződés kezdeti időszakára vonatkozóan. Később a szabályozásnak tartózkodnia kellene attól, hogy a munkanélküli biztosítási rendszeren keresztül bármilyen mértékben is szubvencionálja a határozott időre szóló szerződéseket. Ezt olyan módon lehetne megvalósítani, hogy növelnék a munkaadók hozzájárulásának mértékét, vagy kötelezően előírnák, hogy a munkaadó külön pótlékot fizessen a határozott időre szóló szerződés lejártakor.

7. Az aktív munkaerő-piaci eszközök kibővítése és ösztönzése

Általános az egyetértés, hogy a munkaerő-piaci politika eszköztárát a passzív jellegű jövedelemtámogatási rendszer irányából el kellene mozdítani az olyan aktív eljárások irányába, amelyek segítik az újra-elhelyezkedést. Az országok többségében a munkaerő-piaci programokra fordított állami kiadásokon belül még mindig túlsúlyban vannak a passzív támogatási eszközök. Ugyanakkor azonban fontos, hogy növeljék az aktív eszközök hatékonyságát. A programokkal az érintettek egy-egy sajátos csoportját kellene célba venni, vagy a munkaerőpiac speciális problémáinak megoldására összpontosítani. Ugyancsak lényeges a szoros kapcsolódás biztosítása az aktív munkaerő-piaci eszközök, a munkanélküliség és az ahhoz kötődő segélyezési rendszer között.

- A munkaerő-piaci szolgáltatások működésének javítása:
 - Egyesíteni kell a három alapfunkciót a munkaerő-piaci szolgáltató központok keretén belül: a munkahelykereső és tanácsadó szolgáltatást, a segélyek kifizetését és a munkaerő-piaci programok irányítását. Biztosítani, hogy a megüresedő álláshelyekre vonatkozó információk beérkezésére, feldolgozására és közzétételére megfelelő figyelmet fordítsanak, ami a legtöbb országban annyit jelent, hogy ez a tevékenység a jelenleginél nagyobb figyelmet kell kapjon.
 - Biztosítani, hogy az álláskeresők rendszeres kapcsolatot tartsanak fenn a munkaerő-piaci központokkal, és elhelyezkedésük érdekében folyamatosan erőfeszítéseket tegyenek (elhelyezkedési tervek, álláskereső klubok, pályamódosítási lehetőségek megbeszélése).
 - A munkaerő-piaci központok monopolhelyzetének megszüntetése. Fontos kiegészítő szerepkört töltenek be a magánkézben lévő álláskereső irodák és az alkalmi állásokat kínáló magánügynökségek. Szükség van arra, hogy a munkaerő-piaci központok a piacon versenyezzenek a rövidebb időtartamra érvényes átmeneti elhelyezési lehetőségekért (annak érdekében, hogy növekedjék az üres álláshelyek forgalma).
- Az olyan ellátási intézkedések fenntartása, mint a munkanélküliek képzése a ciklikusan visszatérő gazdasági visszaesés idején:
 - Olyan célzott és változatos képzési programok a munkanélküliek számára, amelyek a munkaerő-piaci igények alapos ismeretén alapulnak.
 - Lehetővé tenni, hogy a munkaerő-piaci intézmények a munkanélkülieknek fenntartott képzési helyekkel szabadon gazdálkodjanak mind a magán mind az állami piacon. Ugyancsak biztosítani kellene számukra, hogy olyan képzéseket finanszírozzanak, amelyeknek

közvetlen célja a munkaerőpiacon legkevésbé kelendő csoportok rugalmasságának és hatékonyságának növelése.

- A munkaadók bevonása a munkanélkülieknek szóló, helyi és települési szinten szervezett programok tervezésébe és megvalósításába.
- Új álláshelyek létrehozását célzó intézkedések azon munkavállalók érdekében, akiknek jövőbeni elhelyezkedési esélyeit komolyan veszélyezteti a munkanélküliség (pl. a tartósan munkanélküli fiatalok) vagy a viszonylag gyenge alkupozícióval rendelkező munkások érdekében (pl. minden tartós munkanélküli).
- Megnövelt szubvenció bevezetése egyes speciális munkaerő csoportok támogatására. Rendkívül nagy figyelmet kell fordítani a tervezés és megvalósítás mechanizmusaira abból a célból, hogy a lehető legkisebbre lehessen csökkenteni a felesleges munkaerő alkalmazását és az egyéb káros hatásokat.
- A rendszeres munka keresésére történő ösztönzés fenntartása érdekében az állásteremtő programokon belül a kereseti szintek kiegyensúlyozása olyan módon, hogy segély alatta maradjon annak, amit a résztvevők a munkaerőpiacon elérhetnek.
- Az állami szektoron belül bizonyos képzési programok és időszakos munkaalkalmak összekapcsolása.
- Biztosítani kell, hogy az állami munkanélküli programok jelentős részét a helyi adókból az önkormányzatok finanszírozzák, és hogy a helyi munkaerő-piaci központok részt vegyenek a programok irányításában (annak érdekében, hogy minimálisra csökkentsék a ráfordítások elpazarlását, és biztosítsák a maximális eredményességet).

8. *A munkaerő képzettségének javítása*

A munkaerő képzettségének és szakértelmének növelése egész életen át tartó folyamat kell hogy legyen, ha az OECD országok gazdaságai ösztönözni kívánják a minél több magas képzettséget igénylő és jól fizetett munkahely létrehozását. Az oktatási és képzési stratégiának e cél előmozdítására kellene irányulnia, csakúgy mint más alapvető társadalmi és kulturális célkitűzések elérésére. Ez szükségessé teszi néhány országban az alapvető kormányzati politika jelentősebb irányváltását, másokban pedig a meglévő stratégia további kiterjedő fejlesztését, különösen azokat, amelyek a három fő problématerület hatékony kezelésére töreksznek. Ez a három fő terület: az alapszintű oktatás minősége, beleértve az iskola előtti oktatást; az iskolából a munka világába történő átmenet szakasza; és a munkához kapcsolódó képzettség növelésébe történő befektetés, különösen a legalacsonyabb képzettségű munkások esetében.

- Az alapszintű oktatás színvonalának javítása
 - Az iskoláskor előtti fejlesztőprogramok számának növelése, különösen a hátrányos helyzetű gyerekek számára.
 - Az iskolai lemorzsolódás arányának csökkentése és az iskolai teljesítmények fokozása a legkülönfélébb reformok bevezetése révén, beleértve a tantervek és az oktatási módszerek sokszintűbbé tételét; több lehetőséget kell adni a szülőknek, hogy maguk választhassák meg gyermekeik iskoláját, s a korábbinál nagyobb mértékben kell bevonni a szülőket az iskola életébe; a tanári munka hatékonyabb ösztönzőinek megteremtése és több lehetőség folyamatos szakmai fejlődésük érdekében.
- Az iskolából a munka világába történő átmenet megkönnyítése:
 - A termelőintézmények és az iskolák közötti partneri kapcsolatok erősítése abból a célból, hogy ösztönözzék a szakmunkás-típusú gyakorlati képzés új formáit, és biztosítsák, hogy az oktatás megfeleljen a munkaerőpiac elvárásainak.

- Országosan érvényes követelményrendszer kialakítása, a szakmai képzés elismerése és képesítéssel való igazolása annak érdekében, hogy ösztönözzék a fiatalokat a szakmai képzésre, és növeljék munkaerő-piaci mozgékonyaságukat.
- Olyan „szakképzési bér” vagy járadék létrehozása, amely az adott szakmában vagy ágazatban elfogadott átlagbérhez viszonyítva elég alacsony, s amely rábírhatja a vállalatokat, hogy elegendő mennyiségű képzési helyet tartsanak fenn.
- A hallgatók körültkéntebb felkészítése a post-secondary képzésen belül részben a hatékony pályairányítás révén, részben a hagyományosabb elméleti képzés és a műszaki ill. felsőfokú szakmai képzés között kialakított átfogó egyensúly megteremtése révén.
- Hatékonyabban kell ösztönözni a vállalatokat és a munkavállalókat a folyamatos szakmai továbbképzésre:
 - Lehetővé kell tenni a dolgozók számára, hogy aktív életük során időközönként – a munkavégzés átmeneti felfüggesztése mellett – hosszabb időszakot töltsenek képzéssel (tehát a munkavégzéssel töltött idő csökkenését a képzésre fordított idő növekedése egyenlítené ki).
 - Egy szakképzési hozzájárulási és támogatási rendszer kialakítása, amely arra ösztönözné a vállalatokat, hogy nagyobb mértékben vállaljanak szerepet a szakképzettségi szint növelésében, vagy egy olyan, a felnőtt dolgozókat érintő „szakképzési pontszám”-rendszer kialakítása, amely lehetővé tenné számukra, hogy erre felhatalmazott intézményeknél és oktatási vállalkozásoknál újfajta szakképzettséget szerezzenek. Különös figyelmet kell fordítani a működés rendjének kialakítására, hogy a lehető legkevesebb legyen a felesleges ember és a pazarlás.
 - A pénzügyi elszámolás és mérlegkészítés gyakorlatában végrehajtott változások és a hozzájuk kapcsolódó intézményes eljárások révén a jelenleginél egyértelműbbé kell tenni a szaktudás egyéb termelési tényezőkhöz viszonyított értékét, hogy a munkavállalók és a cégek hosszú távon is értékes vagyonként kezelhessék azt.

9. A munkanélküliségi ellátás és az ahhoz kapcsolódó segélyezési rendszer reformja

A munkanélküli biztosítást és a hozzá kapcsolódó segélyezési rendszert eredetileg azért hozták létre, hogy átmeneti jövedelemtámogatást biztosítsanak a munkanélküliek számára addig, ameddig sikerül új állást találniuk. A tartós és ismétlődő munkanélküliség növekedésével azonban ezek az ellátási rendszerek számos országban lassanként átalakultak egy lényegében állandó jövedelemtámogatási rendszerré, csökkentve ezzel a munkavállalási kedvet. Annak érdekében, hogy csökkentsék a segélyeknek ezt a nem kívánatos hatását – a védelem egy minimális szintjének és a munkaerő-piaci hatások ellensúlyozásának fenntartása mellett – az egyes országoknak olyan törvényeket kell alkotniuk, amelyek csak mérsékelt szintű segélyeket biztosítanak, továbbra is hatékonyan ellenőrzik a rászorultságot, és ahelyett, hogy korlátlanul fizetnék a passzív jellegű jövedelemtámogatást, gondoskodnak arról, hogy részvételi lehetőséget teremtsenek az aktív megelőző programok keretei között. Meg kellene vizsgálni a lehetőségeit annak, hogy a jövedelemtámogatás helyett a munkavállalás legyen az anyagi szempontból vonzóbb választási lehetőség, vagy úgy, hogy az alacsonyabb keresetűek számára csökkentik a jövedelemadó és a társadalombiztosítási terhek mértékét, és az alacsonyán fizetettek esetében a segélyek a munkával szerzett keresetet egészítik ki, vagy úgy, hogy amennyiben a segélyezett részt munkaidős állást vállalnak, a jelenleginél kisebb mértékben kellene csökkenteni a segélyek összegét.

A segélyek jogosultsági alapjának reformja:

- Korlátozni kell a munkanélküli biztosítás alapján járó segélyre való jogosultságot azokban az országokban, ahol a segélyezés különösen tartós, legalábbis arra az időszakra, amikor az

álláskereső tevékenység élénk és az új állás gyors megtalálásának valószínűsége továbbra is fennáll.

- Csökkenteni kell az adólevonás utáni visszatérítés arányát, amennyiben az magas, és megvizsgálni a jogosultság feltételeit ott, ahol ezek a feltételek a megelőző foglalkozási életút megismerését teszik szükségessé a segély folyósítását megelőzően.
- Az időkorlátok nélküli segélyezésre vonatkozó megszorító feltételek kikötését az elhelyezkedésre esélyes és alkalmas személyek esetében.
- A csoportos idényjellegű alkalmazás támogatása, de olyan adminisztratív megkötéssel, amely korlátozza a cégek részére történő kifizetést abban az esetben, ha a cégek átmeneti nehézségekkel küzdenek és éppen a nehézségek rendezését szolgáló intézkedéseket hajtják végre.

Az adózási/segélyezési rendszer reformja

- Biztosítani kell, hogy az alacsony keresetű dolgozók jobb anyagi helyzetbe kerüljenek, ha bizonyos munkajövedelmük is van, mint akkor, ha teljes egészében a szociális ellátási rendszerre támaszkodnak, ami elérhető a megfelelő mértékű általános, gyermekenkénti családi pótlék révén, az alacsony keresetűek segélyből származó jövedelmére vonatkozó átlagos adókulcs mérséklésével, vagy az alacsony jövedelműek számára a munka melletti jövedelem-pótló segély kifizetésével.
- A támogatási összeg megvonásakor figyelembe kell venni a házastárs keresetét is (különösen azokban az országokban, ahol sok nő dolgozik részmunkaidőben), annak érdekében, hogy a munkanélküli segélyért folyamodók feleségei számára megmaradjon bizonyos mértékű ösztönzés a részmunkaidős állás megtartására.
- A hosszú távú segélyek folyósításának feltételül kell szabni az aktív munkaerő-piaci programokban való részvételt, ez különösen fontos az iskolából frissen kikerült fiatalok esetében.

A segélyezési rendszer finanszírozásának és felügyeletének reformja:

- Tökéletesíteni kell a munkaügyi központok információs rendszerét, hogy a központokban dolgozó munkatársak hozzáférhessenek a segélyért folyamodók különféle adataihoz, mint pl. a segélyre jogosultság, a feltüntetett munkakörre és a korábbi álláshelyekre vonatkozó adatok, és a munkahelykeresés érdekében tett lépéseik.
- A munkaadókkal meg kell fizettetni az elbocsátással járó költségek bizonyos részét, annak révén, hogy kötelezik őket a munkanélküli biztosítás első hónapjának fizetésére, végkielégítés fizetésére, vagy a szakképzettséghez igazodó társadalombiztosítási hozzájárulásra.
- Meg kell őrizni a támogatások és segélyek finanszírozásában a helyi szintű hozzájárulást, hogy elejét vegyék egy olyan szemlélet kialakulásának, mely szerint a segélyek csupán a helyi gazdaságba pumpált adománypénzek, s ennek révén arra kell ösztönözni a helyi szintű résztvevőket, hogy korlátokat szabjanak a rászorultság megállapításában és különféle intézkedésekkel csökkentsék a helyi szintű munkanélküliséget.
- Olyan eljárások kifejlesztése, amelyek felderítik és a lehető legkisebb mértékűre szorítják vissza a segélyekkel történő visszaélést.