

**BEFOGADÓ MUNKAERŐ-PIACI STRATÉGIA
- NINCSENEK JOGOK KÖTELEZETTSÉGEK NÉLKÜL**

Bevezetés

A hagyományos társadalmi szerződés gyengülésének egyik okaként a demográfiai változásokat említhetjük (növekvő idős korosztály, alacsony születésszám, csökkenő aktív korú populáció stb.). Ugyanakkor ez a lakosság összetételének változása - más jelentős tényezőkkel egyidejűleg- hatással van a munkaerő-piac helyzetére is (pl. növekvő igény az idős gondozási szolgáltatások iránt, bizonyos ágazatokban munkaerőhiány megjelenése stb.). A kérdés az, hogy a hagyományos társadalmi szerződés instabilitását a kormányok milyen módon tudják kezelni és kompenzálni különböző intézkedésekkel? Ilyen kezdeményezés, lehet például a nyugdíj reform, erőteljes családpolitika, vagy nem utolsósorban aktivizáló foglalkoztatás politika.

A tanulmányban a norvég típusú aktivizáló politikát, ezen belül a szociális partnerek által 2001-ben aláírt Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezményt elemzem. A skandináv típusú jóléti állam ugyanis a többi országhoz hasonlóan keresi a válaszokat a társadalompolitikai kihívásokra, amelyek azonban sajátos módon jellemzők. Az erős norvég gazdaság és az állami szociálpolitika számra jelent egyszerre jelent kihívást a munkaerő-hiány és az aktív korú inaktív személyek magas aránya. Különösen igaz ez a megállapítás a szociális és az egészségügyi szolgáltató szektorra, ahol jórészt az idősek által generált gondozási szükségletet az állam csak nagy nehézségek árán tudja kielégíteni.

Erre a norvég kormányzat elsősorban az aktivizáló politika erősítésével és kiterjesztésével igyekszik megoldást kínálni.

Az aktív társadalom és az aktivizáló politika

Az „aktív társadalomnak” számos megközelítése és értelmezése létezik. Egyebek között azt a kérdést vizsgálja, hogy ki és milyen módon teszi aktívvá a polgárokat, illetve milyen kapcsolat áll fenn a jogok és kötelezettségek között.

Egy OECD tanulmányban azt olvashatjuk, hogy az aktív társadalom úgy fogható fel, mint az egyetlen út a társadalmi kirekesztés és a szegénység elleni küzdelemben (OECD, 2006).¹

A különböző megközelítések azonban közösek abban, hogy úgy vélik, a sikeres „aktív társadalom” feltétele az egyén önbizalma és önmegvalósító képessége (Halvorsen, 1998). A hangsúly az individuumon és a munkamotiváción van, így az egyén saját keresetre tesz szert és anyagilag függetlenné válik. Ebben az összefüggésben az önbizalom és az önmegvalósítás a jóléti ellátásoktól való függés ellentéte.

Az „aktiválás” szoros összefüggésben áll a szociális védelemmel, a munkaerő-piaci részvétellel és a munkaerő-piaci programokkal.

¹ Egy másik megközelítésben úgy is fogalmazhatunk, hogy az aktív társadalom az egyetlen, amely képes megbirkózni a „gondoskodási deficit”-tel. A gondoskodási hiány azért lép fel, mert növekszik a gondoskodási területen az igény annak következtében, hogy alacsonyok a fertilitási mutatók, és egyre nagyobb igény van az idősellátásra, különösen a törekény idős emberek gondozására.

Itt érdemes két tényezőt megemlíteni, melyek előfeltételként szolgáltak a skandináv típusú aktivizáló politikának. Az egyik, maga az aktivizáló társadalmi ideál széles támogatottsága a lakosság legnagyobb körében. Ez egyrészt magyarázható a „munka” magas etikai értékrendjével, másrészt azzal, hogy a munkavállalás egyaránt ösztönzött a férfiak és a nők között. A második tényező az állam szabályozó szerepe az egyén életében, azaz a polgár nem csak természetesnek veszi, de el is várja, hogy az állam ő érte legyen. Ez magában foglalja azt, hogy a skandináv országokban a lakosság elvárja az államtól, hogy minél több, választható aktív eszközöket biztosítson számára. Ugyanakkor az állam kötelezettségeket ír elő az aktív kezdeményezésekben való részvételhez. Azaz állam és az egyén kapcsolata kölcsönösségen alapul.

Az aktív társadalom megvalósításához járulnak hozzá az aktivizáló politikák. Az „aktivizáló politika” inkább a munkaerő-piaci kínálatra koncentrál, s kevésbé a keresletre, és az egyén áll a középpontjában. Azokat a személyekre irányul, akik aktívak a munkaerőpiacon vagy aktívan keresnek munkát, de az átalakuló gazdasági, munkaerő-piaci helyzet miatt nem találnak. Az „aktivizáló politika” célja, hogy az aktív kezdeményezéseken keresztül az említett személyek alkalmazkodni tudjanak (pl. képzéseken, átképzések keresztül) a munkaerő-piaci változásokhoz, és felkészültek legyenek az új kihívásokra. Az „aktivizáló politika” a jóléti kezdeményezéseken alapul és aszimmetriát teremt a jogok és a kötelezettségek között, mivel a hangsúly az egyéni kötelezettségekre kerül. Az egyének cselekvőnek, tudatosnak és nem utolsó sorban önmegvalósítónak kell lennie.

Az aktív társadalom központi célja a szükséges munkaerő folyamatos biztosítása. Ez kétféle módon történhet: a munkaerőpiacra történő „beáramlás” *stimulálásával* (pl. új célcsoport „toborzásával”²), és a „kiáramlás ellensúlyozásával” (Halvorsen-Jensen, 2004. 463 o.). Az első esetben a munkaerő-piaci politika a belépést ösztönzi, többek között relatív bőkezű jóléti programokkal, ellátásokkal (bölcsőde, óvoda, idősek nappali és bentlakásos intézmények³).

A „kiáramlás ellensúlyozása”, aktív munkaerő-piaci programok (ALMP), úgymint képzések, bértámogatási vagy munkahely megtartási programok regionális és földrajzi mobilitást segítő politikák segítségével történik. (uo.)

A norvég aktivizáló politika és a foglalkozási rehabilitáció összefüggései

A polgároknak nemcsak joguk, hanem kötelességük is dolgozni és hozzájárulni a gazdasági növekedéshez, s az adózófizetésen keresztül részt kell vállalniuk a kiterjedt közszektor finanszírozásában és azon személyek szociális támogatásában, akik a munkaerőpiacon kívül rekedtek.

A „munkát mindenkinek” célkitűzés már a II. Világháború után megjelent Norvégiában. Ez a politikai irányvonal az elmúlt pár évben, a gazdasági és demográfiai változásoknak köszönhetően, még inkább a norvég jóléti politika középpontjába került.

Míg a két világháború között, a harmincas években bekövetkezett gazdasági recesszió hatásaként a tömeges munkanélküliség volt a probléma, addig a második világháború után a munkaerőhiány vált jellemzővé Norvégiában. A 70-es évek elejéig a munkanélküliség, a női munkavállalást is jelentős mértékben elősegítő, növekvő közszektornak, illetve az olajipar fejlődésének köszönhetően szinte elhanyagolható volt.

² Erre jó példa a nők aktivizálása a 70-80-as években, Norvégiában.

³ Ezek az intézmények leveszik a családokról a gondozási terhet illetve a bölcsődék a nők vállalását is stimulálják.

A 70-es évek második felében újra emelkedni kezdett a munkanélküliségi ráta. A strukturális munkanélküliség volt jellemző, vagyis hiányzott a kapcsolat a munkaerő által birtokolt és a piaci által igényelt végzettségek között. A strukturális munkanélküliséget képzéssel, átképzéssel és más aktív munkaerő-piaci eszközökkel próbálták kezelni; egyre bővült az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök repertoárja. Ezzel párhuzamosan megindult a munkaerő-piaci-, a jóléti- és az infrastrukturális szolgáltatások együttműködésének átszervezése, kiépítése. A 70-80-as évekre úgy tűnt, hogy az átszervezéssel és a munkaerő-piaci képzések beindításával a munkaerő-piaci problémák megoldódnak. Ám a szociális kiadások emelkedtek, a lakosság egyre nagyobb hányada - részben vagy egészben - a munkaerőpiacon kívül rekedt; a szegények és a szociális támogatásban részesülők száma növekedett. Ennek egyrészt oka, hogy akik nem voltak jogosultak a munkanélküli ellátásra bőkezű szociális transzferben részesültek, azaz erősödtek a szociális jogok.

A 90-es években a foglalkoztatáspolitikát a politikai viták középpontjába, hogy csökkenjen az inaktív személyek száma, mérséklődjenek a társadalombiztosítási kiadások és a társadalmi egyenlőtlenségek. Az akkori kormány a munkaerőpiacon történő kiáramlás stimulálását tekintette legfőbb feladatának

A „work line”(arbeidlinja) *irányelv* szóhasználata, ahogy ma ismeretes, elsőként 1992-ben jelent meg a foglalkozási rehabilitációra vonatkozó kormányzati jelentésben, az úgynevezett Fehér Könyvben. (St.meld.39. 1991-92). Ez nem jelenti azt, hogy az aktivizáló politika ne lett volna jelen korábban a norvég foglalkoztatáspolitikában, hiszen tudjuk, hogy a 60-as években már ismeretes volt ez a megközelítés. A kifejezést ebben a formában azonban az említett Fehér Könyvben használták először.

A jelentésben megfogalmazott célok leginkább a passzív ellátások csökkentésére és az aktivitási ráta növelésére irányultak. Az említett dokumentum többek között ajánlást fogalmazott meg a rokkantsági nyugdíjjogosultsági feltételeinek szigorításáról, új foglalkozási rehabilitációs szolgáltatások bevezetéséről és olyan jogszabályi változásokról, amelyek lehetővé teszik a munka és a biztosítási időszak rugalmas kombinálását.

A 90-es évektől kezdődően növekedik az egyénnel szembeni *elvárás* a különböző jóléti transzferek megszerzéséhez kapcsolódóan (pl. szakmai és földrajzi mobilitás⁴, kötelező részvétel aktív munkaerő-piacikezdeményezésekben vagy átképzésekben, továbbképzésekben). Az aktivizáló politika a munkaerőpiacon kívül rekedtek egyre *szélesebb célcsoportját* próbálta megcélozni és bevonni a programokba (bevándorlók, megváltozott munkaképességűek, büntetés végrehajtási intézetből szabadultak stb.). Ez azt is jelenti, hogy egyre nagyobb célcsoport szembesül azzal az elvárással, ami munkaerőpiacon való részvételre vonatkozik, valamint azzal, hogy a jóléti ellátások megszerzése érdekében kötelező a részvétel valamilyen aktív intézkedésben.

A harmadik jellemzője a 90-es évek második felétől napjainkig zajló aktivizáló politikának a *rugalmas és kombinált ellátások* bevezetése (pl. rokkant nyugdíj mellett munkavállalás, vagy képzésben való részvétel támogatása, foglalkozási rehabilitációs pénzügyi ellátás képzéssel vagy munkahelyi gyakorlattal nyílt munkáltatónál kombinálva, stb.) valamint a foglalkozási rehabilitáció egyre nagyobb hangsúlyozása.

A norvég foglalkozási rehabilitáció az aktivizáló politika szerves része. A norvég foglalkozási rehabilitáció jellemzője, hogy tág célcsoportot ölel fel (pl. fogyatékkal élő és megváltozott munkaképességű személyek⁵ mellett a szenvedélybetegek, vagy büntetés végrehajtási

⁴ Ez magában foglalja, azt, hogy az egyén adott esetben váltson szakmát vagy költözzön arra a helyre, ahol a munkalehetőség nagyobb.

⁵ Norvégiában a megváltozott munkaképességű személyek körébe beletartoznak a : a fogyatékos embereken, az egészségkárosodott személyeken kívül a lelki- pszichiátriai és krónikus betegek is.

intézetből szabadult egyének is a célcsoporthoz tartoznak), valójában élethelyzeteket vesz figyelembe, nem diagnózisokat. Az egyén megmaradt munkaképességének feltérképezésére helyezi a hangsúlyt. A norvég foglalkozási rehabilitáció legfőbb célja, hogy a megváltozott munkaképességű személyek az aktív eszközök segítségével versenyképessé váljanak a nyílt munkaerőpiacon. Leggyakrabban használt eszköze - a valós szükségletfelmérést követően – az át/továbbképzés, és a munkagyakorlat/ munkatapasztalat szerzés a nyílt munkaerőpiacon. A foglalkozási rehabilitációt követően cél, hogy az egyén - figyelembe véve érdeklődési területét és szükségleteit - legalább olyan munkaerő-piaci pozícióba kerüljön, mint a megváltozott munkaképesség kialakulása előtt.

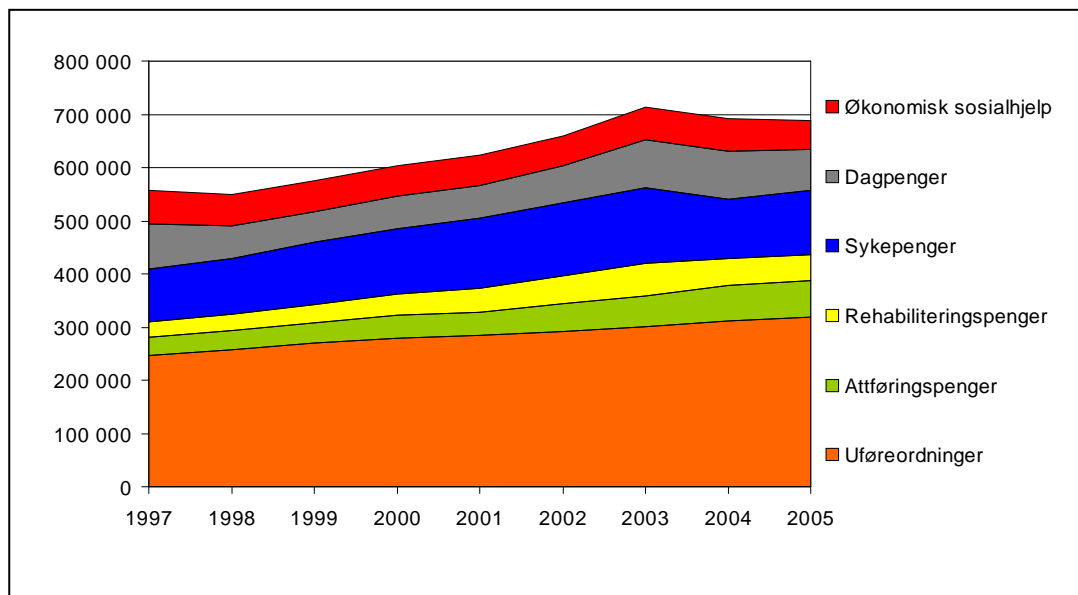
A „versenyképessé tevés” egyik feltétele, hogy az egyén a foglalkozási rehabilitációs folyamat alatt anyagi biztonságban legyen. Ezt a relatíve bőkezű és hosszú ideig folyósított transzferekkel próbálják elérni. (Støren-Váczy, 2011. 2. o.). Ez gyakorlatban azt jelenti, hogy a foglalkozási rehabilitációs pénzbeli támogatás 4 évig jár (különös esetekben ez meghosszabbítható), amely az egyén korábbi keresetének kb. 68%-a⁶. Ez a támogatás kiegészül még gyermekgondozási pótlékkal, amennyiben az egyén háztartásában 18 év alatti gyermek él.

A szociális partnerek együttműködésének egy újabb formája

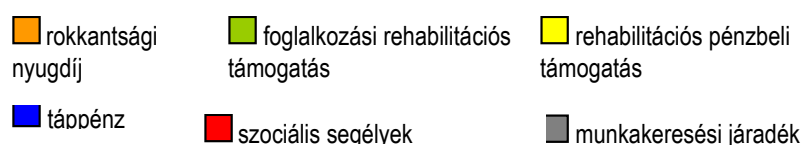
Ezret fordulót követően úgy tűnt, hogy a rugalmas és kombinált aktív eszközök bevezetése ellenére még mindig magas volt a passzív ellátásban részesülők száma.

1.sz tábla

Különböző szociális ellátások (fő/év) 1997-2005 között



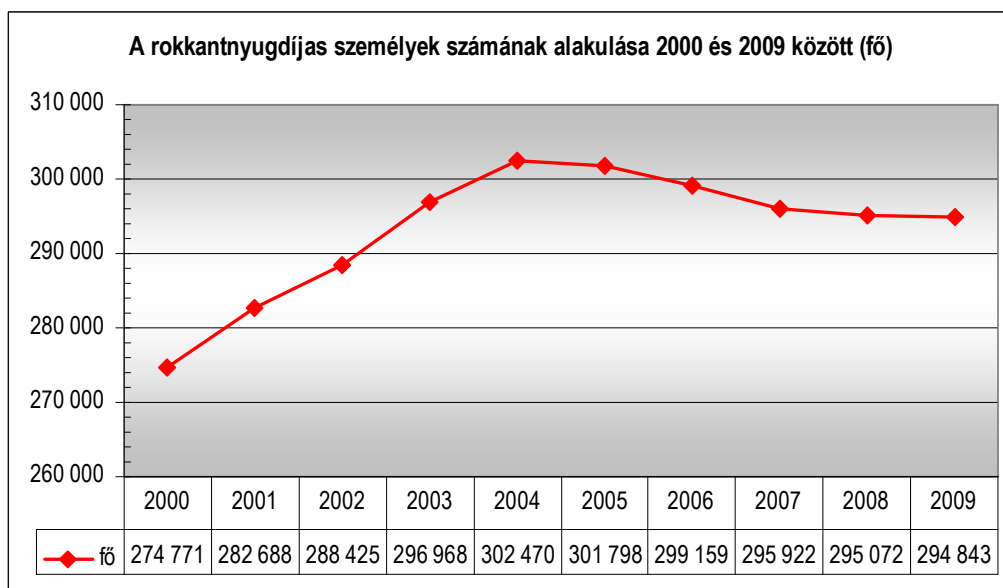
Forrás: St.meld. nr 9 (2006-2007) 38. o



⁶ Forrás: <http://www.nav.no/Arbeid/Jobb+og+helse/Arbeidsavklaringspenger> (letöltve: 2011.05.20.)

Kétezret követően a norvég aktivizáló politika egyik jelentős lépése a rokkantassítási feltételeinek megszorítása volt.

2.sz. tábla



Forrás: <http://www.nav.no/249470.cms> forrás alapján saját ábra.

2004. január elsejével bevezetésre került a határozott idejű rokkant nyugdíj. 1-4 évig terjedő időszakra állapították meg annak a személynek, akiknek kereső- és munkaképessége tartósan megváltozott és/vagy csökkent betegség, baleset vagy egészségkárosodás következtében és ebben javulás várható. 2008-tól újabb megszorításként vezették be a kötelező foglalkozási rehabilitációt minden megváltozott munkaképességű személy számára.

A rokkantnyugdíj megszerzésének feltételei⁷ a következők:

- a társadalombiztosítási tagság⁸ minimum három évig a betegséget, balesetet vagy egészségkárosodást megelőzően,
- 18 -67 év közötti életkor,
- a csökkent keresőképesség oka tartós betegség, baleset vagy egészségkárosodás,
- kötelező, egyénre szabott foglalkozási rehabilitációban való részvétel, amelynek eredményeként sem következett be javulás a keresőképességben,
- a keresőképesség minimum 50%-os csökkenése szükséges.

2010. március elsejével megszüntették a határozott idejű rokkantnyugdíjat. Akik ebben az ellátásban részesültek 2010 márciusa előtt, azok a jogszabály hatálybalépését követően

⁷ A rokkantnyugdíj megítélése során a társadalombiztosítási adminisztráció (NAV) nem végez részletes orvosi vizsgálatokat, hanem az igénylő saját (házi)orvosának jelentésére támaszkodik. Ugyan a NAV alkalmazhat saját orvosokat a jelentések értelmezésére, de nem bírálhatja felül a kezelőorvosnak a kérelmező állapotára vonatkozó diagnózisát. A szakrendelők orvosai is vizsgálhatják a kérelmezőket, de csak a funkcionális korlátozottsággal kapcsolatban, diagnózis és kezelés céljából nem. Az intézményi orvosok rendszerint tanácsot adnak, de maguk nem hoznak döntéseket. Szükséges az orvosi bizonyítvány, de az orvosok mérlegelési joga korlátozott.

⁸ A norvég társadalombiztosítási tagság feltétele, hogy az egyén minimum egy évig - hivatalosan- Norvégiában tartózkodjon. Nincs jelentősége annak, hogy a személy fizetett-e adót vagy regisztrált-e a társadalombiztosítónál. Egy év folyamatos norvégiai tartózkodás elegendő.

pénzbeli ellátásukat *foglalkozási rehabilitációs pénzbeli támogatás*⁹ formájában kapják. A foglalkozási rehabilitációs pénzbeli támogatás összege megegyezik a határozott idejű rokkantnyugdíj összegével.

A jogszabályi változásnak a lényege egyrészt a kifizetések egyszerűsítése és az ahhoz kapcsolódó adminisztráció költségeinek lefaragása. Másrészt a passzív ellátások csökkentése és az egyének aktivizálásba történő korai bevonása.

A rokkantasság szigorítása mellett a legfontosabb reformintézkedés a *Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezmény*¹⁰ kidolgozása volt. Az Egyezmény célja; hozzájárulni az aktív társadalom megerősítéséhez és a szociális partnerek felelősségének hangsúlyozáshoz. Fogalmazhatunk úgyis, hogy az Egyezmény a befogadó és aktivizáló munkaerő-piaci politika egyik gyakorlati megvalósítója.

A norvég munkaerő-piaci politikában a szociális partnerek a nagy múltú, erős szakszervezeteknek köszönhetően jelentős szerepet játszanak. A kormány a munkaerőhiány és a munkaerőpiacon kívül rekedtek problémájának megoldását ezúttal is a szociális partnerekkel való együttműködésben látta.

2001-ben a Szociális és Munkaügyi Minisztérium és a hat legfőbb munkaügyi szervezet valamint a kormány a befogadóbb munkaerőpiac kialakítására megállapodást kötött. Ezek a szervezetek a következők voltak: a Munkavállalók Országos Szakszervezete, a Magán Szektorban Működő Szolgáltató Vállalkozások Érdekvédelmi Szervezete, a Magasan Képzettek¹¹ Munkavállalói Szakszervezete, a Mezőgazdasági Vállalkozások Érdekvédelmi Szervezete, az Önkormányzatok Érdekvédelmi Tömörülése, a Munkavállalói Szervezetek Tömörülése.

A Megállapodás négy új stratégiai elemet tartalmazott:

- változtatások szükségesek a jóléti szolgáltatások és ellátások formáiban;
- a jóléti rendszert és annak igazgatását át kell szervezni (NAV¹² reform¹³, vagy másként: egy ablakos/ „front line” rendszer kialakítása);
- újra kell gondolni a szociális partnerek együttműködését és
- új törvényi szabályozás kell a munkakörülmények javítása/átalakítása és a diszkrimináció elkerülése érdekében.

A Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezmény célja a munkaerő iránti kereslet ösztönzése, amelyet nem tisztán pénzügyi vagy gazdasági eszközökkel kíván elérni, hanem megpróbálja szabályozással és együttműködési stratégiával is segíteni.

Az Egyezményt aláíró munkaadók a következőkre válnak jogosulttá:

- a társadalombiztosítás megemelt szinten téríti vissza a vállalati egészségügyi tevékenységekre fordított költségeket;
- állandó kapcsolattartó személyt biztosítanak a tartósan táppénzen lévő személyek nyomon-követésére a megyei munkáltatókat segítő tanácsadó és szolgáltató központokban, vagy a vállalatnál;

⁹ A foglalkozási rehabilitációs pénzbeli támogatás célja a foglalkozási rehabilitáció ideje alatt a kiesett jövedelem vagy kereset pótlása. Maximum négy évig adható (sajátos esetekben ez meghosszabbítható).

¹⁰ Inkluderende Arbeidsliv Avtale (rövidítve: IA)

¹¹ A tagsági kritérium minimum egyetemi végzettség.

¹² Norsk Arbeids-og Velferdsetaten (Norvég Munkaügyi és Jóléti Hivatal)

¹³ Az egyablakos rendszer kialakításáról szól a NAV reform. Erre a későbbiekben kitérek.

- a munkavállalók a TB jóváhagyása nélkül is aktív táppénzre¹⁴ tarthatnak igényt;
- részleges vagy teljes foglalkoztatási támogatásban részesülhetnek, amennyiben megváltozott munkaképességű személyt foglalkoztatnak.

Ezeknek a jogosultságoknak a megszerzésével a munkáltató kötelezettséget vállal arra, hogy a lehető legrövidebb időn belül a munkavállalót visszasegíti a munkába, valamint - ha aktuális - hozzájárul az egyén nyomon-követési tervének kidolgozásához. Ezt legkésőbb a táppénzes időszak megkezdése utáni 8. héten el kell kezdeni. Emellettgarantálja a továbbfoglalkoztatást a munkavállalók munkaképességének megváltozása esetén. Bár a vállaltak megvalósításának formája és mértéke munkaadónként különbözhet, de ha nem teljesítik az egyezményben leírtakat, akkor elveszítik az ezzel járó kedvezményeket is.

Azok a munkavállalók, akik a Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezményt elfogadó munkáltatóknál dolgoznak, alkalmanként nyolc nap orvosi igazolás nélküli betegszabadságra válnak jogosulttá a hagyományos három nappal szemben. (Ilyen módon maximum 24 napot lehet igénybe venni egy naptári évben.¹⁵) Azonban ezeknek a kedvezményeknek az elfogadásával a munkavállaló kötelezi magát arra, hogy a táppénz ideje alatt aktívan együttműködik és felhasználja az aktív eszközöket.

2008-ban összesen 9724 vállalkozás írta alá a Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezményt¹⁶. Közöttük túlsúlyban voltak a nagyobb vállaltok.

2005 végén megvizsgálták és értékelték az Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezmény eredményességét. Az értékelés arra is rámutatott, hogy a 2001-2005-ig tartó időszakban az operatív célok elsősorban azokra a személyekre irányultak, akik már rendelkeztek munkatapasztalattal, és csak kismértékben segítette azokat, akik a munkaerőpiacon kívül rekedtek, vagy nem rendelkeztek munkatapasztalattal.

Válaszul a szociális partnerek új stratégiai célt fogalmaztak meg. Ez kifejeződött abban, hogy a továbbiakban nagyobb hangsúlyt fektetnek azokra a személyekre, akik még nem dolgoztak, illetőleg már hosszú idő óta valamilyen passzív ellátásban részesülnek. A megoldást még több aktív eszköz bevezetésében (pl. munkaerő-piaci alkalmazkodást segítő képzések), a munkakörülmények javításában, valamint a munkaerő-piaci diszkrimináció csökkentésében látták.

2005 decemberében a kormány és a szociális partnerek egy új, a 2006-2009-es időszakra vonatkozó, a Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezményt kiegészítő dokumentumot¹⁷ írtak alá.

Úgy tűnik, az aktivizáló politika megvalósítása során a norvég kormánynak három kihívással kell szembenéznie. Ezek:

- „kirekesztődés” (*utestengning*): néhány társadalmi csoport nem tud a munkaerőpiacra integrálódni;
- „kint-tartás” „ki-támogatás” (*utstøting*): néhány társadalmi csoport elhagyta a munkaerőpiacot és passzív ellátásban részesül (a passzív ellátások vagy támogatások kint tartják az egyéneket a munkaerőpiacról);

¹⁴ Az aktív táppénz ideje alatt a munkavállalók végezhetnek – a megszokottól eltérő- munkafeladatokat.

¹⁵ Az orvosi igazolás nélküli napok tulajdonképpen a házi orvosi rendszert kívánják tehermentesíteni, azaz a várakozást illetve a várólistát szeretnék rövidíteni.

¹⁶ Forrás: <http://www.nav.no/805332705.cms>

¹⁷ Intensjonsavtalle om et mer inkluderende arbeidsliv 2006-2009. Az Egyezményt 2009 végén újra meghosszabbították a partnerek (2010-2013).

- „bezárás” (*innlåsning*): vannak olyan munkavállalói csoportok, amelyek tartósan rossz munkakörülmények között dolgoznak, alacsony bérét. A „bezárás” együtt jár az időközönkénti munkanélküliséggel, és a munkaerőpiac korai elhagyásával.

(Øverbye-Hammer, 2005, 11. o.).

A Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezmény stratégiai megvalósításától a norvég kormány azt is remélte, hogy csökken majd a közpénzek felhasználása. Ám a korábbiaknál kiterjedtebb munkaerő-piaci szolgáltatások bevezetése valójában inkább növeli a közkiadásokat. Az új aktív eszközök (foglalkozási rehabilitációs szolgáltatások, tovább/átképzés stb.) relatíve magasabb költségeket eredményeznek, mint a passzív eszközök. A kormány abban reménykedik, hogy hosszú távon kifizetődik a jelenlegi befektetés, és az expanzív, aktív foglalkoztatáspolitikával többen be/visszakerülnek a munkaerőpiacra. Az azonban nem kétséges, hogy a jóléti rendszer ezen átalakításával nem spórolnak a közkiadásokon.

Újabb állami beavatkozás?

Felvetődik a kérdés, hogyan tud a Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezmény a gyakorlatban jól működni? Milyen mértékben lehet sikeres a befogadást segítő stratégia akkor, ha számos gazdasági és társadalmi körülmény befolyásolja a foglalkoztatást és a vállalatok foglalkoztatási kapacitását?

Norvégia viszonylag kicsi, nyitott és nagymértékben a világpiactól függő gazdasággal rendelkezik¹⁸. Hans- Magnus Esenzberg (Esenzberg, 2003) úgy vélekedik, hogy a piaczgazdasági folyamatok korlátot jelentenek abban, hogy milyen mértékben kivitelezhető a befogadó stratégia. A munkaadók nem kényszeríthetők arra, hogy olyan munkavállalókat alkalmazzanak, akik nem termelik meg a saját bérköltségeiket sem, vagy olyan többletköltségekkel járnak, amelyek csökkentik a vállalkozások versenyképességét.

Ezért a cél a munkáltató részéről jobb munkakörülmények, munkafeltételek biztosítása, a munkakereső részére pedig jobban strukturált aktív kezdeményezések kidolgozása. Ezek a szolgáltatások akkor érik el céljukat, ha növelik az egyén kompetenciáját és motivációját. Így a kvalifikált, alkalmazkodni képes munkaerő egyre inkább erősítheti a vállalkozások fizetőképességét, versenyképességét.

A kép azonban ennél bonyolultabb. Az eredményesebb vállalkozások magasabb béreket tudnak fizetni, mint a kevésbé hatékonyak. A magasabb bérek a hatékonyság növelésére ösztönzik a munkavállalókat, ez pozitívan hat a termelékenységre, és ha a jövőben is elég erős lesz a termelékenység, akkor a jövő generációjának magasabb jövedelme lesz. Ha az átlagjövedelem növekszik, mert a produktivitás is növekszik, akkor erősödnek az egyénnel kapcsolatos hatékonysági elvárások is, s ez fokozhatja a munkaerő-piaci követelményeknek eleget tenni nem tudó személyek kirekesztésének veszélyét.

A norvég kormány úgy véli, ennek elkerüléséhez állami beavatkozás szükséges. Ennek eszköze a Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezmény is, így próbálja a piaci és gazdasági externáliákat a norvég kormány csökkenteni.

¹⁸ Norvégia egy főre jutó GDP értéke (vásárlóerő paritáson) 2009-ben 176 volt (forrás: Eurostat:code:tsieb010) az infláció ráta 2010-ben 2,2 % (forrás:OECD Statistics: DOI:10.1787/2074384x-table9). A Nemzetközi Állami Nyugdíjalap (vagy másként: Olaj Alap) értéke 2010-ben: 3100 milliárd norvég korona (kb: 400 milliárd euró).

A Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezmény jelentőségének összegzése

Az Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezmény központi gondolata:

- a táppénzről illetve az inaktív helyzetből a munka világába történő integráció;
- a „beteg illetve az „inaktív szerep” kialakulásának megakadályozása;
- annak a veszélynek a mérséklése, hogy az egyén elveszítse a munkahelyhez fűződő társas kapcsolatait;
- a munkáltatók aktív szerepének hangsúlyozása.

Jon Drøping egyik publikációjában (Drøping, 2003) olvashatunk a közpolitikában alkalmazott stratégiákról.

1. sz. tábla

Vezetői stratégiák és befolyásoló eszközök a közpolitika irányításában

Stratégia	Eszközök
• Ösztönző stratégia	⇒ Kifizetéssel „csalogat”/büntetéssel fenyeget (ösztönöz/ ellenösztönöz- bértámogatás, bónusz-rendszer vagy bírság)
• Jogszabályt alkalmazó stratégia	⇒ Formális előírás/tilalom központilag („top-down”) a magatartás befolyásolására (kvóta rendszerek, diszkriminációs törvény)
• Konszenzust elősegítő stratégia	⇒ Az etikára épít (magatartást befolyásoló és információs kampányok, tanácsadás, útmutatás)

Forrás: Drøping, Jon (2003. 21.)

Az ösztönző stratégia a *pénzügyi* eszközöket helyezi előtérbe, a jogszabályt preferáló - a nevéhez kapcsolódóan - a *jogi szabályozással* próbál befolyást gyakorolni, míg a konszenzus típusú, a *magatartás befolyásolását* tartja kívánatosnak.

A Jon Drøping úgy véli, hogy a Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezményt is el lehet helyezni ebben az elméletben.

A szerző szerint az Egyezmény a konszenzust elősegítő és az ösztönző stratégia kombinációja (Drøping, 2003. 121.o.). A kívánt viselkedést egyrészt információs kampánnyal, tanácsadással, konzultációs lehetőségek biztosításával, másrészt pénzügyi eszközökkel (bértámogatás, csökkent munkaadói terhek, a munkáltató által biztosított egészségmegőrző tevékenységek társadalombiztosítási támogatás) kívánja elérni. (uo.122.o.)

Megfogalmazásában a Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezmény szereplőinek egyik csoportját a „befolyásolók” alkotják (a kormány, az önkormányzatok és a közszektor más szervezetei (pl. TB, munkaügyi hivatalok stb.)). A másik csoportba a munkáltatók, mint „ügynökök” tartoznak. A „befolyásolók” célja annak elérése, hogy az „ügynökök” egy meghatározott módon „viselkedjenek”. Például kifizetődő legyen a munkahely-átalakítás egy megváltozott munkaképességű személy számára vagy az egészségmegőrző eszközök vásárlása (pl. védőfelszerelés, egészségesebb képernyő és/vagy kényelmes ülőalkalmatosság azoknak, akik számítógép előtt dolgoznak több órán keresztül).

Az Egyezmény utal arra is, hogy a bekövetkezett eseményeket és az egyén szakmai karrierjét tekintve a munkaadó a legkompetensebb. Az Egyezmény értelmében a foglalkozási rehabilitációs apparátus lehet tanácsadó, segítő vagy esetleg közvetítő; tevékenységének célja, hogy a szereplők (munkaadó-munkavállaló) közös megoldást találjanak, de a megoldásnak a munkahelyen kell megszületnie. Ezért a munkaerő-piaci szervezet által alkalmazott

tanácsadók és szakértők másfajta kapcsolatban állnak a vállalkozások belső életével, mint korábban.

A befogadó stratégia valójában nem reform, inkább innováció, mert a Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezmény nem egy már meglévő, kialakult rendszerhez igazodik - bár a szereplők tradicionálisan ugyanazok -, hanem megpróbál új helyzetet teremteni a norvég foglalkoztatáspolitikában. A Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezmény megváltoztatta a munkaerő-piaci- és a jóléti politika közötti viszonyt. A jóléti ellátások és szolgáltatások elmozdultak a korrekciós munkától az (érték)teremtés irányába. A felhasználó, a közszektorban dolgozó szolgáltatásnyújtó és a munkaadó is új szerepet kap ebben a rendszerben; a közszolgáltató is aktív szerepet vállal a befogadó munkaerőpiac kialakításában.

A norvég aktivizáló politika megfordítja a kapcsolatot a munkahely (munkaerőpiac) és a jóléti politika között. Az Egyezmény egyszerre fókuszál a munkavállalókra és a munkaadókra, figyelembe veszi, hogy a problémák a munkahelyeken keletkeznek, és azokat ott is kell kezelni. A Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezmény stratégiája előnyben részesíti a munkaerőpiacon történő megoldásokat, ahelyett, hogy az állami apparátusra hárítaná azokat.

Az új struktúrával a norvég rendszer a hagyományos standardizált definíciókat használó munkaügyi megközelítéstől (ki vehet részt a munkaerőpiacon, milyen szereppel és hogyan stb.) elmozdult egy befogadó munkaerő-piaci politika felé, amelyben a közös felelősségvállaláson van a hangsúly. A közös cél a lehető legmagasabb foglalkoztatottság elérése és a társadalmi befogadás megteremtése.

Az Egyezmény közel sem érte el a kitűzött céljait (hivatkozás) és gyengepontjai javításra szorulnak, azonban jó példaként szolgálhat a szociális partnerek és a kormány együttműködésére, konszenzus keresésére, melyre napjainkban egyre nagyobb szükség van.

Összefoglalás

A norvég aktivizáló politika folyamatosságot mutat a 60-as évektől napjainkig, így nagyobb drámai változásról nem beszélhetünk (Halvorsen, 2004 479 o). Azonban próbál válaszolni és megoldási alternatívákat kidolgozni a folyamatosan megjelenő munkaerő-piaci, gazdasági és társadalmi kihívásokra. Ilyen eszköz a Munkaerő-piaci Befogadást Elősegítő Egyezmény is, amely jól tükrözi a szociális partnerek szoros együttműködését is. Az Egyezmény szorosan kapcsolódik a norvég foglalkozási rehabilitációhoz. Mondhatjuk az is, hogy a foglalkozási rehabilitáció egyik fontos eszköze.

A norvég aktivizáló politikára jellemző, hogy a szociális jogok és a kötelezettségek közötti kapcsolat folyamatosan igazodott a munkaerő-piaci szükségletekhez. Az az a jogok és a kötelezettségek akképpen változtak, ahogy a munkanélküliség. További jellemzője, hogy széles szolgáltatási palettát nyújt és bőkezű, kombinálható jóléti transzfereket biztosít relatíve hosszú időre¹⁹. A „kívül rekedtek” lehető legszélesebb körét próbálja kötelezni és bevonni az aktív intézkedésekbe. Mindezekon felül fontos eleme az egyéni cselekvési terv²⁰, amely az egyén szükségleteire, képességeire, tapasztalataira épül, és ezáltal az aktiválás egyénre szabottá válik. A norvég aktivizáló politika célja az esélyegyenlőség biztosítása mindenki számára a munkaerőpiacon és a társadalmi részvételben.

¹⁹ Például a foglalkozási rehabilitációs pénzbeli támogatás négy évre adható.

²⁰ Az egyénnek, aki valamilyen aktív eszközben vesz részt jogva van cselekvési tervre a szolgáltató nyújtótól

Irodalomjegyzék

- ANDREASSEN, Tone Alm - Drange, Ida- Taran, Tune (2007). På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids, og velferdsforvaltning. AFI- rapport 4-2007, Oslo
- ANDREASSEN, Tone Alm- Frimreite, Anne Lise – Hagen, Kåre (2009). Introduksjon: NAV i støpeskjeen: Internsjoner og utfordringer in: Tidsskrift for velferdsforskning Vol. 12, NR 3, 152-154 o.)
- Bø, Tor Petter- Håland, Inger (2009). Funksjonshemma på arbeidsmarknaden Rapportar 2009/10 Statistisk sentralbyrå, Oslo
- DRØPING, Jon Erik (2003). Et mer inkluderende arbeidsliv In: Søkelys på arbeidsmarked 20 (119-124.) ISF, Oslo
- ENZENSBERGER, Hans-Magnus (2003). Makt og arbeidslivet, Oslo: Gyldendal Akademisk
- ESPING- Andersen, Gøsta (1990). Mi a jóléti állam In: Jóléti Állam Budapest: T-Twins kiadó (116-131)
- ESPING-Andersen, Gøsta (1990). The Three worlds of welfare capitalism Polity Press Cambridge
- ESPING-Andersen, Gøsta (1999). Social Foundations of Postindustrial Economies, University Press, Oxford
- ESPING-Andersen, Gøsta- Gallie, Duncan- Hemerijck, Anton- Myle, John (2002).
- FALKUM, Eivind (2003). Inkluderende Organisasjonsreform Arbeidsnotat 1. fra Fafo følgeforskningsprosjekt kézirát, Oslo
- FLØTTEN, Tone- Grønningseter, Arne- Hippe, Jon- Christensen, Johan (szerk.) (2007). Hamskifte, Den norske modellen i endring, Gyldendal Akademisk, Oslo
- HALVORSEN, Knut (2005). Grunnbok i helse og sosialpolitikk, Universitetsforlaget, Oslo
- Halvorsen, Knut- Per H. Jensen (2004). Activation in Scandinavian welfare policy, European Societies 6:4 (461-484)
- HALVORSEN, Knut- Stjernø, Steinar (2008). Work, Oil and Welfare, The welfare state in Norway, Universitetsforlaget Oslo
- HATLAND, Aksel- Kuhnle- Tor Inge Romøren (2001). Den Norske Velferdsstaten Norge Gyldendal Akademisk, Oslo
- HALVORSEN Knut- JOHANNESSEN Asbjørn, (1998). Marginalisering, sosial tilhørighet og verdifelleskap. Sluttrapport, nr. 11. Høgskolen, Oslo
- OECD (2006). Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers, Norway, Poland and Switzerland
- STØREN-VACZY Blanka (2011). A norvég foglalkozási rehabilitáció. Kötő-jelek ELTE TáTK Szociológia Doktori Iskola évkönyve (Megjelenés alatt)
- ØVERBYE, Einar- Hammer, Torhild (szerk.) (2005). Erfaringer og strategier In: Inkluderende arbeidsliv Gyldendal Norsk Forlag Akademisk, Oslo
- St.meld.39. (1991-92).
- St.meld. nr 9. (2006-2007)