NEMZETKÖZI KITEKINTÉS A FOGLALKOZTATÁSI- ÉS JÓLÉTI POLITIKÁK ALAKULÁSÁRÓL

Válogatta és szerkesztette:

Dr. NYILAS MIHÁLY

Az elektronikus kiadvány a *TÁMOP 5.4.4-09/1-C-2009-0001*
„Képzésfejlesztés az összetartozásért”
projektje keretében készült

Hungarian edition © ELTE TáTK, 2012

A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Budapest, 2012

TARTALOM

ELŐSZÓ 2

Ronald W. McQuaid - Colin Lindsay: **A foglalkoztathatóság fogalma** 6

Rik van Berkel - Iver Hornemann Møller and Colin C. Williams:
A befogadás/kirekesztés fogalma és a munkafogaloma 35

Silja Häusermann - Bruno Palier: **Foglalkoztatás-barát jóléti reformpolitikák a posztindusztriális gazdaságokban** 62

Giuliano Bonoli: **Az aktív munkaerő-piaci politika politikai gazdaságtana** 86

Jingjing Huo - Moira Nelson - John D. Stephens: **Dekommodifikáció és aktiválás a szociáldemokrata politikában – Egy paradoxon megoldása** 107

Jochen Clasen - Daniel Clegg: **Az aktiváláson túl – Az európai munkanélküliség elleni védelem rendszereinek reformja a posztindusztriális munkaerő-piacokon** 130

Elke Viebrock - Jochen Clasen: **Flexicurity - aktuális helyzetjelentés** 151

Michael Wiseman: **Segélyért dolgozni az Egyesült Államokban** 175

Heather Trickey: **Workfare programok összehasonlító elemzése** 201

Marit Rønsen - Torbjørn Skarðhamar: **Működnek-e a „segély helyett munkát" kezdeményezések? Egy szociális segélyezettekre irányuló aktivizáló program eredményei Norvégiában** 239

ELŐSZÓ

A 2. világháború után az 1970-es évekig a fejlett országokban stabil munkaerőpiacok, jól működő jóléti rendszerek, folyamatosan növekvő foglalkoztatottsági szint és szilárd munkanélküli kompenzáló rendszerek voltak. Az 1970-es évektől azonban jelentős változások zajlanak a fejlett jóléti államok munkaerőpiacain. Ezek a változások összhangban vannak a jóléti rendszerek működési feltételeinek a globalizáció, a demográfiai változások, az "új szociális kockázatok" és a lelassuló gazdasági növekedés miatti átalakulásával, általában véve az indusztriális társadalomból a posztindusztriális társadalomba történő átmenet új kihívásaival. A kialakuló tartós és tömeges munkanélküliség is a munkaerő-piaci politikák és foglalkoztatáspolitikák átalakításának szükségességére irányította a figyelmet. Az 1980-as-1990-es években elkezdődött alkalmazkodási kísérletekre utaltak a foglalkoztatáspolitika szótárában megjelenő új kifejezések is: "aktiválás", "workfare", "segély helyett munkát", "legyen kifizetődő a munka", "érje meg dolgozni", "munka alapú társadalom". Mindegyik arra utal, hogy megkérdőjeleződött a hagyományos foglalkoztatáspolitikai eszközök hatékonysága és új válaszokat kell találni a jóléti ellátások és a munkaerő-piaci részvétel, a szociális segélyezés és a foglalkoztatás kapcsolatának alakításában.

A szöveggyűjtemény a foglalkoztatáspolitikai adaptáció kulcskategóriáinak ("foglalkoztathatóság", "munkaerő-piaci marginalizálódás", "rugalmas biztonság", "aktiválás", "workfare", stb.) és a mögöttük levő társadalmi gyakorlatnak a bemutatásával és elemzésével bepillantást nyújt a jelenlegi foglalkoztatáspolitikai fejleményekbe, problémákba, vitákba és eredményekbe. A tíz tanulmány a munkaerő-piaci adaptáció különböző aspektusait tárgyalja, mely során nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a szempontot, hogy mint minden nagy társadalmi átalakulás során, most is komoly tétje van a változásoknak: kik lesznek a nyertesei és vesztesei a munkaerőpiac és a foglalkoztatáspolitika változásának.

A "foglalkoztathatóság" fogalma fontos szerepet játszik a 20. század végén és 21. század elején a munkaerő-piaci politikában. *Ronald W. McQuaid és Colin Lindsay* tanulmánya felvázolja a fogalom kialakulását, valamint a jelenlegi munkaerő-piaci és képzési stratégiákban betöltött szerepét. A szerzőpáros arra tesz kísérletet, hogy a foglalkoztatás és munkanélküliség kizárólag a kínálati vagy keresleti tényezőkre koncentráló magyarázatain túllépve kidolgozza a foglalkoztathatóság olyan értelmezését, amely az előző egyoldalú megközelítéseknél jobban orientálhatja a munkaerő-piaci politikát. A tanulmány elveti a foglalkoztathatóság sok politikus által használt leszűkített értelmezését ("az egyének foglalkoztathatósággal kapcsolatos készségei és tulajdonságai") és szélesebb elemzési keretben vizsgálja a fogalmat. Ennek során figyelembe veszi az egyéni tényezőket, a személyes körülményeket, de bevonja a vizsgálatba a külső tényezőket is, így az értelmezésben egyszerre veszi figyelembe a kínálati és keresleti faktorok fontosságát.

Rik van Berkel, Iver Hornemann Møller és *Colin C. Williams* válogatásban szereplő írása egy társadalmi befogadással foglalkozó nagy uniós kutatási program elméleti alapozó tanulmánya. A kutatás központi kérdése az volt, hogy a különböző formájú fizetett és fizetetlen munkában való részvétel milyen mértékben járul hozzá a befogadáshoz és kirekesztéshez. A szerzőhármas arra vállalkozott, hogy tisztázza a kutatásban használt fogalmak - egyrészt a befogadás, kirekesztés és marginalizáció, másrészt a munka - jelentését. Az említett fogalmakat a differenciálódás és integráció átfogó koncepcióinak keretében vizsgálják, és megkülönböztetik az integráció makro-szociológiai értelmezését, illetve az egyének társadalmi rendszerekbe történő befogadását. A szerzők szerint az egyének akarva-akaratlan

kirekesztett, befogadott, vagy marginalizált helyzetbe kerülhetnek a különböző társadalmi gyakorlatok, intézmények és rendszerek vonatkozásában. Az említett kategóriák a szerzők felfogásában inkább folyamatokra és nem bizonyos állapotokra vonatkoznak. Véleményük szerint az elemzett fogalmak időbeli vonatkozásainak feltárása lényeges mind az emberek kirekesztéssel és befogadással kapcsolatos tapasztalatainak megértésében, mind pedig a szociálpolitikai intézkedések céljainak kijelölésében és eredményeinek értékelésében.

Silja Häusermann és *Bruno Palier* kötetben szereplő írásának kiindulópontja az, hogy a posztindusztriális társadalomba való átmenet újfajta feszültségeket teremt a jóléti programok és a munkaerőpiac között. Ez a jóléti államokat olyan új alkalmazkodási stratégiák keresésére sarkallja, mint a rugalmas biztonság (flexicurity), az aktiválás, illetve a munkavégzés és gondozómunka összeegyeztetése. Az utóbbi évek egyik legfontosabb kérdése szerintük, hogy a mai jóléti államok hogyan és milyen mértékben alkalmazkodtak a posztindusztriális munkaerőpiacok feltételeihez és igényeihez. A tanulmány áttekinti a foglalkoztatás-barát reformokkal kapcsolatos legfontosabb véleményeket és vitákat. Ennek során először megvizsgálja az érett jóléti államok általános reformképességét, majd sorra veszi az egyes jóléti modellek jellemző reformpolitikáit, abból kiindulva, hogy a különböző jóléti rezsimeknek nagyon eltérő kihívásokkal kell szembenézniük. A tanulmány végezetül minden jóléti rezsim esetében kísérletet tesz a legfontosabb kutatási - és egyúttal vita - kérdések azonosítására.

Az 1990-es évektől a fejlett országokban mindenütt megnőtt az aktív munkaerő-piaci politikák és programok jelentősége, ugyanakkor irányultságukat és kiterjedésüket tekintve nem elhanyagolható különbségek is megfigyelhetők az egyes országok között. *Giuliano Bonoli* tanulmányának középpontjában ezen eltérések számbavétele és magyarázata áll. A szerző ismerteti az aktív munkaerő-piaci politikák politikai, intézményi és értékbeli meghatározóit, majd bemutatja az adott politikák tipológiáját. Négy típust különböztet meg és néhány kiválasztott ország példáján elemzi ezek konkrét működését. A hat nyugat-európai ország munkaerő-piaci politikájának a kidolgozott tipológia kereteiben történő vizsgálata azt mutatja, hogy az aktív eszközök szerepe nagymértékben változott az idők során. Bonoli következtetése szerint nem sok szabályszerűség van az aktív munkaerő-piaci politikák politikai meghatározói tekintetében, ezzel szemben viszont jelentős az intézményi és értékbeli determináltságuk.

Jingjing Huo, Moira Nelson és *John D. Stephens* írása az Esping-Andersen jóléti rezsim-elméletében középponti szerepet játszó dekommodifikáció és a mai foglalkoztatáspolitikák centrumában levő aktiválás kapcsolatát vizsgálja. A szociáldemokrata jóléti modellben a munkaerő árutlanítása (a munkaerőpiacról semmilyen vagy csekély jövedelemveszteséggel történő kilépés lehetőségének biztosítása) és a magas munkaerő-piaci részvétel egyaránt alapvető cél, és úgy tűnik, hogy a két cél ellentmond egymásnak. A szerzők úgy oldják fel a látszólagos paradoxont, hogy a különböző dekommodifikáló szociálpolitikák eltérő foglalkoztatási hatásait kimutató kutatásokat felhasználva kimutatják, a szociáldemokrata pártok addig támogatják a dekommodifikáló jóléti programokat, amíg ezek nem csökkentik a foglalkoztatottság szintjét. A foglalkoztatottsági szint növelését gátló programok (tartós munkanélküliségi ellátások, társadalombiztosítási járulékok, foglalkoztatottságot védő intézkedések) jellemzőinek elemzésével arra a következtetésre jutnak, hogy ezeket inkább a keresztény-demokrata pártok alkalmazzák. A szociáldemokraták jellemzően foglalkoztatottságot ösztönző politikát folytatnak, amely meghatározó eleme az aktív munkaerő-piaci politika és a rövid idejű munkanélküliség magas helyettesítési rátájú kompenzálása. A szerzők konklúziója szerint mivel a különböző dekommodifikáló jóléti

programoknak nagyon eltérő foglalkoztatási hatásai vannak, és a fejlett jóléti állam életképessége szempontjából alapvető fontosságú a foglalkoztatottságot ösztönző politika, nem kétséges a szociáldemokrata jóléti modell jövőbeli fenntarthatósága.

A *Jochen Clasen - Daniel Clegg* szerzőpáros tanulmányának címében is jelzi, hogy túltekint az aktiváláson és tágabb összefüggésben vizsgálja az európai munkanélküli ellátórendszerek posztindusztriális munkaerőpiacon belüli reformjának lehetőségeit. Véleményük szerint az aktiválás csak egy elem a foglalkoztatáspolitikai reformok eszköztárában (olyan indikátorok mellett, mint például a munkanélküli ellátások egységesítése és a munkanélküli politika programjainak koordinálása). Négy európai ország reformfolyamatainak vizsgálata alapján a szerzők arra a következtetésre jutnak, hogy két eltérő reformút különíthető el. Az egyikbe azok az országok tartoznak, ahol az aktiváló programok a munkaerő-piaci politika posztindusztriális feltételekhez való alkalmazkodásának tudatos eszközéül szolgálnak, míg a másikba azok sorolhatók, ahol sokkal esetlegesebb, határozatlanabb és egyenetlenebb ez az alkalmazkodás. Az eltérés magyarázatában a szerzők nagy jelentőséget tulajdonítanak a hagyományos munkanélküli politikák egykori kialakulását befolyásoló, egymástól különböző intézményi jellemzőknek, amelyek determináló szerepe tovább él az új munkaerő-piaci paradigma kialakulásakor is.

Az előző tanulmány egyik szerzője, *Jochen Clasen* jegyzi a következő írást is, ezúttal *Elke Viebrock* a szerzőtársa. Elemzésük tárgya a mai foglalkoztatáspolitika egyik kulcskategóriája, a "rugalmas biztonság" (flexicurity). A "rugalmas biztonság" új keletű fogalma azzal kecsegtet bennünket, hogy az ezzel nevesített gyakorlat képes semlegesíteni a munkaerő-piaci rugalmasság és az erős szociális biztonság közötti ellentmondást, és mindkettő együttes megvalósításával optimális megoldást jelent a megváltozó munkaerő-piaci és jóléti környezetben. A tanulmány ismerteti a fogalom kialakulását és fejlődését, ennek hátteréként pedig vázolja az elmúlt két évtized változó gazdasági körülményeit. A szerzők bemutatják a flexicurity alapvető alkotóelemeit, értelmezik a fogalmat, majd néhány európai ország (elsősorban a "rugalmas biztonság" legtöbbet emlegetett modell-országai, Dánia és Hollandia) példáján áttekintik a gyakorlati megvalósulását is. Ezután azt vizsgálják, hogy mennyiben adaptálhatók más országokban a kialakult gyakorlatok, végül pedig a "rugalmas biztonság" politikáját támogató társadalmi szereplőkkel foglalkoznak és kitérnek az adott gyakorlattal kapcsolatos kritikákra is.

A következő két tanulmány ugyanabban a könyvben jelent meg és mindkettő a workfare témájával foglalkozik (a könyv címe - "Visszautasíthatatlan ajánlat" - jól ragadja meg e programok alapvető szándékát). A téma szakirodalma leggyakrabban az Egyesült Államok 20. század végi, 21. század eleji szociális segélyezési gyakorlatához társítja a workfare-t.

Michael Wiseman országtanulmánya azt a folyamatot követi nyomon az Egyesült Államokban, amely meghatározó jellemzője a szociális segélyezés decentralizálása és az állampolgári jogként értelmezett szegénység-enyhítés alapelvétől való fokozatos eltávolodás. A tanulmány középpontjában a jóléti reformok keretében az 1990-es években bevezetett workfare programok elemzése áll. Ennek bevezetéseként megtudhatjuk, hogy mik az amerikai segélyezési rendszer fő ismérvei és miben különbözik ez a rendszer a hasonló európai programoktól. A szerző különösen hangsúlyozza azt az amerikai sajátosságot, hogy a tagállamoknak nagyfokú diszkrecionális jogköre van a munkaképes korú gyermektelen munkanélküliek ellátórendszerének és ellátásainak alakításában. Wiseman nyomon követi a workfare eszköztárának gyarapodását, így többek között a tagállamok mozgásterének növekedését, az ellátások folyósítási idejének korlátozását, a készpénztámogatásra való

jogosultság megszüntetését. Három térség - New York City, Wisconsin, Kalifornia - példáján bemutatja, hogy a jóléti reformok a gyakorlatban eltérő módon mehettek végbe. Egyik fő következtetése alapján a '90-es évek amerikai workfare programjainak elemzéséből azt a tanulságot vonhatjuk le, hogy e programok elsődleges célja sokszor nem is annyira a foglalkoztatási esélyek növelése, mint inkább a szegény munkanélküliek szankcionálása és kontrollja.

Heather Trickey tanulmánya a könyvben szereplő hét ország (Hollandia, Dánia, Egyesült Királyság, Egyesült Államok, NSZK, Franciaország, Norvégia) workfare jellegű gyakorlatát mutatja be és hasonlítja össze. Ennek során szisztematikusan sorra veszi az ideológiai háttér, a jellemző célcsoportok, az adminisztratív rendszer és az "ideáltipikus" workfare modelltől való eltérés terén mutatkozó különbségeket. Mindezek nyomán világossá válik, hogy a workfare számos programban és megközelítésben ölt testet és országonként eltérhetnek a workfare programok jellemző célcsoportjai. A vizsgált országok valamennyi klasszikus jóléti modellt megjelenítik, így alkalom kínálkozik a jóléti rezsim-specifikus jellemzők azonosítására is. A szerző a konkrét programokkal illusztrált "centralizált európai programok" közös jellemzőiként a centralizált adminisztratív struktúrát, az egységes alkalmazást, valamint a prevenciót és integrációt hangsúlyozó stratégiai célokat emeli ki. Azzal zárja a vizsgálódást, hogy áttekinti a workfare jellegű programok problémáit (amelyek a kötelező jellegből, a munkavégzéshez kötésből, illetve abból következnek, hogy a megcélzott népesség munkavállalása előtt hatalmas akadályok tornyosulnak). Ennek nyomán a programok átalakítását javasolja, mely változtatásnak két alapelemét emeli ki: a kötelező programokon belül a résztvevőknek világosan megfogalmazott, kézzelfogható jogokat kell biztosítani, illetve gyakorlati bizonyítékokat kell szolgáltatni a szociális segélyben részesülők kötelező programokba való bevonása jogosságának igazolására.

A válogatás végén egy norvég kutatópáros, *Marit Rønsen* és *Torbjørn Skarðhamar* esettanulmánya szerepel, akik egy 2003-ban Norvégiában indított szegénységellenes program eredményeit mutatják be. A különböző rehabilitációs és aktiváló intézkedéseket tartalmazó program elsődleges célcsoportját - a "segély helyett munkát" elv jegyében - a tartósan segélyezettek jelentették. A szerzők a program rövid távú eredményeinek vizsgálatakor azt elemezték, hogy milyen determinánsai voltak a munkába való visszatérésnek. A program átlagos eredményességét pozitívnak találták, de csak akkor, ha "tágan" értelmezték a munkavégzést. Ugyanakkor az aktiváló eszközök hatékonysága célcsoportonként különböző volt. A bevándorlók és a gyereküket egyedül nevelő anyák csoportjában a "tág" és "szűk" munkaértelmezés esetében is hatástalannak bizonyultak a munkába állást célzó eszközök. A fiatalok csoportjában még borúsabb a kép, itt inkább ellenösztönzőkként működtek az aktiváló programok. Egyedül a tartósan segélyezettek csoportjában volt kimutatható a kívánt irányba mutató jelentős hatás.

Ronald W. McQuaid and Colin Lindsay

A FOGLALKOZTATHATÓSÁG FOGALMA*

1. Bevezetés

A „foglalkoztathatóság" központi szerepet játszik a munkaerő-piaci politikában az Egyesült Királyságban, az Európai Unióban, és azon kívül is. A foglalkoztathatóság fogalmát jelentős nemzetek fölötti intézmények, valamint a nemzeti, regionális és helyi szintű munkaerő-piaci politikák által javasolt gazdasági stratégiák céljainak leírására használják (lásd például OECD, 1998; CEC, 1999; ILO, 2000; UN, 2001). Az Egyesült Királyságban a foglalkoztathatóság az úgynevezett „harmadik út" politikájának központi tantételeként került be a köztudatba, mint „az Új Munkáspárt gazdaság- és szociálpolitikára vonatkozó nézeteinek sarokköve" (Haughton *et al.*, 2000, p. 671). Annak ellenére, hogy – vagy inkább azért, mert – mindenütt felbukkan, a foglalkoztathatóság fogalmát továbbra is számos környezetben és sokféle jelentéssel használják (Hillage and Pollard, 1998; McQuaid and Lindsay, 2002). A valóságban sokak számára a foglalkoztathatóság nem sokkal több, mint egy „hívószó", amit gyakrabban használnak, mint megfelelően értenek (Philpott, 1999); vagy „egy homályos fogalom, amit rosszul, vagy néha sehogy sem definiálnak" (Gazier, 1998a, p. 298).

Tanulmányunkkal igyekszünk hozzájárulni a foglalkoztathatóságot övező vitához, azzal, hogy elemezzük a fogalom mai és korábbi alkalmazásait, és tárgyaljuk az értelmező fogalomként és keretként játszott lehetséges értékét a szakpolitikai elemzésben. A tanulmány célja ezért: a fogalom fejlődésének nyomon követése, a jelenlegi munkaerő-piaci és képzési politikákban betöltött szerepének vizsgálata (különös tekintettel az Egyesült Királyságra). Igyekszünk olyan fogalomértelmezést adni, ami jobban segítheti a munkaerő-piaci politikát, mert meghaladja a munkanélküliség olyan magyarázatát, mely pusztán vagy a kínálati vagy a keresleti oldal szereplőire összpontosít. A bevezetés után, a tanulmány második részében a foglalkoztathatóság fogalmának jelentőségét vizsgáljuk a helyi, a nemzeti és a nemzetközi foglalkoztatáspolitika szempontjából. A harmadik részben a foglalkoztathatóság meglevő definícióit vesszük szemügyre, valamint nyomon követjük a fogalom történeti fejlődését. A negyedik részben részletesen elemezzük, hogy a miként alkalmazzák manapság a fogalmat a munkaerőpiacról szóló vitákban az Egyesült Királyságban. A tanulmány ötödik fejezetében kimutatjuk, hogy sok politikus a „foglalkoztathatóság" fogalmát az „egyéni foglalkoztathatósági készségek" rövidített megfogalmazásaként használja, ami a fogalom „szűk" értelmezését jelenti, és szembeállítjuk ezt azokkal a törekvésekkel, amelyek a foglalkoztathatóság szélesebb definícióját igyekeznek kidolgozni. A hatodik részben a foglalkoztathatóság értelmezésének holisztikus keretét vázoljuk fel, figyelembe véve mindazokat a kínálati és keresleti faktorokat, amelyek hatással vannak arra, hogy az egyének miként tapasztalják meg a munkaerő-piaci kimeneteket. Végül néhány következtetést vonunk le mindebből. A foglalkoztathatóság fogalma mindazokra vonatkozhat akik: munkában állnak, és igyekeznek javítani vagy fenntartani a munkaerő-piaci pozíciójukat; és/vagy képzésben vesznek részt; és/vagy nem állnak munkában. Mindazonáltal tanulmányunkban

---

* *Ronald W. McQuaid and Colin Lindsay: The Concept of Employability, Urbart Studies, Vol. 42, No. 2, 197-219, February 2005*

nagyrészt, bár nem kizárólagosan, a foglalkoztathatóságnak a munkanélküli álláskeresőkkel és a foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos vonatkozásaira összpontosítunk.

2. Foglalkoztathatóság és munkaerő-piaci politika

A foglalkoztathatóság, ami tíz évvel ezelőtt még egy meglehetősen homályos fogalom volt, mára központi pozíciót vívott ki magának az Egyesült Királyság, valamint sok más európai és távolabbi ország foglalkoztatáspolitikájában. Nemzetközi szinten a foglalkoztathatóság egyikét jelenti az Európai Foglalkoztatási Stratégia (European Employment Strategy) négy pillérének, amelyek meghatározó témái voltak a Foglalkoztatási Különleges Európai Tanács (Extraordinary European Council on Employment, az úgynevezett Jobs Summit) ülésének, amire 1997-ben Luxemburgban került sor (CEC, 1999). A foglalkoztathatóság elősegítése a munkahelyen, a fiatalok, valamint a munkanélküliek és más hátrányos helyzetű csoportok körében, fontos célja volt a megújított Európai Foglalkoztatási Stratégiának, amit 2003-ban hoztak létre, és amely három átfogó feladatot határozott meg: teljes foglalkoztatás, minőség és hatékonyság a munkában; valamint a kohézió és a befogadó munkaerőpiac (CEC, 2003a).

Miközben korábban az eredeti uniós stratégia a foglalkoztathatóságot a foglalkoztatáspolitika egyik alappilléreként kezelte, most az Európai Bizottság által szorgalmazott rugalmasabb, hosszabb távú stratégia a „humán erőforrásba való több és jobb beruházás, és az élethosszig tartó tanulás stratégiájáról” beszél. Mindazonáltal ez, és a Bizottság más, a stratégia (vagy az úgynevezett "tíz parancsolat") végrehajtásához kapcsolódó irányvonalai tükrözik a foglalkoztathatóságra korábbi központi szerepét, beleértve ebbe a (főleg a tartós) munkanélküliek érdekében hozott aktív és preventív intézkedések támogatását; a pénzügyi ösztönzők javítását a munka kifizetődővé tétele érdekében; és az aktív idősödés elősegítését (CEC, 2003b).

Más, a foglalkoztatáspolitikában érdekelt nemzetközi intézmények szintén kiemelik a foglalkoztathatóság fontosságát. Az ENSZ a foglalkoztathatóságot a fiatalok foglalkoztatásával kapcsolatos nemzeti politikai tevékenység négy prioritásának egyikeként jelölte meg (együtt a vállalkozóvá válással, a fiatal nők és férfiak egyenlő esélyeivel és a munkahelyteremtéssel). Ennek érdekében az ENSZ égisze alatt működő Fiatalok Foglalkoztatásának Hálózata (Youth Employment Network) azt javasolta, hogy "Minden ország vizsgálja meg és gondolja át és változtassa meg az oktatási, szakképzési és munkaerő-piaci politikáját, annakérdekében, hogy segítse az iskolából a munka világába való átmenetet, és a fiataloknak kezdőlökést adjon a munkás élethez" (UN, 2001, p. 4).

Végül, az OECD hatása bizonyíthatóan megelőzte mindkét kezdeményezést a foglalkoztathatóság-központú munkaerő-piaci politika támogatásában. Bár az 1990-es évek közepéig kevésbé hajlott a „foglalkoztathatóság” fogalmának használatára, az OECD (1994a, 1994b) kezdte erősebben képviselni az aktívabb munkaerő-piaci politika szükségességét, annak érdekében, hogy megszüntessék a „diszfunkcionális megosztottságot” a dolgozó népesség és a munkanélküliek között. A szervezet munkaerő-piaci politikájának középpontjában az 1990-es években végig az olyan stratégiák szükségességének hangoztatása volt, amelyek célcsoportját az alacsonyan fizetett és alulképzett álláskeresők jelentik, és ami „javítja az aktív munkaerő-piaci politikák hatékonyságát, elősegíti az élethosszig tartó tanulást, fenntartva ezzel a *foglalkoztathatóságot*” (OECD, 1998, p. 4). Bizonyítható, hogy az évtized végéig az OECD (különösen az 1994-es „Jobs Study” nyomán) nemzetközi szinten

központi szerepet játszott az aktív politikák támogatásában, és ezzel a munkanélküliek foglalkoztathatóságának javításában (Sinfield, 2001).

Nemzeti szinten az Egyesült Királyságban –az Európai Unió sok más országához hasonlóan – a foglalkoztathatóságnak az Európai Foglalkoztatási Stratégiában betöltött központi szerepe volt kiemelkedően hatásos (és különös jelentőséggel bírt annak hangsúlyozása, hogy „friss kezdést" biztosítsanak azoknak a fiatal munkanélkülieknek, akik legalább hat hónapja nem dolgoznak). A foglakoztathatóság kiemelt témája volt a brit uniós elnökségnek 1998-ban (Verhaar and Smulders, 1999). A kifejezés helyet kapott az Egyesült Királyság nemzeti Foglalkoztatási Akciótervében, és a jelenlegi kormánynak a „segély helyett munkát" stratégiájában is, melynek középpontjában az Új Megegyezés (New Deal) program áll (DfEE, 1997a, 1997b, 1998; DWP, 2002). Az Új Megegyezés elsődleges célja a fiatalok, a tartós munkanélküliek, az egyedülálló szülők, a fogyatékkal élők és más hátrányos helyzetű álláskeresők foglalkoztathatóságának javítása, aminek érdekében igyekeznek olyan módszereket kidolgozni, amelyekkel a programban résztvevők munkakészségei javíthatók, és ugyanakkor „újra hozzáköthetők" a munkaerőpiachoz. A miniszterek az Új Megegyezést a következő elvekkel jellemezték: „minőség, folyamatosság és *foglalkoztathatóság*" (DfEE, 1997a). Regionális és helyi szinten ezt, és a foglalkoztathatósági problémák megoldását célzó más politikákat területi-alapú fejlesztési ügynökségek, helyhatóságok és más testületek, például munkaügyi szolgálatok (careers services) hajtották végre.

Ez a leírás szemlélteti, hogy a foglalkoztathatóság nem pusztán teoretikus viták tárgya. A fogalom a munkaerő-piaci politika és a foglalkoztatási stratégiák sarokkövévé vált az Egyesült Királyságban és máshol is. A fogalom megalapozottabb definíciójának megalkotását mégis inkább az tette szükségessé, hogy az utóbbi időkben a foglalkoztathatóság mindent átfogó célja lett a munkanélküliség csökkentését célzó nemzeti és nemzetközi politikáknak. Mielőtt azonban a foglalkoztathatóság tágabb fogalmáról beszélnénk, áttekintjük a fogalom néhány már létező definícióját, valamint a terminus jelenlegi és múltbéli használatát.

3. Mi a foglalkoztathatóság?

3.1. Munkadefiníciók

Ahogy fentebb megjegyeztük, a foglalkoztathatóság fogalmát egy sor különböző környezetben használják, mind álláskereső munkanélküliekre, mind munkában állókra vonatkozóan. Ennek megfelelően, miközben meglehetősen egyszerű a „foglalkoztathatóság" világos szótári meghatározását megadni (mint például „a foglalkoztatáshoz szükséges jellemzők vagy minőségek"), egy munkadefinícióhoz eljutni messze komplexebb folyamat. A munkaadók, talán érthetően, a foglalkoztathatóságot hajlamosak elsősorban egyéni sajátosságnak tekinteni. A Brit Iparosok Szövetsége (Confederation of British Industry, CBI) a foglalkoztathatóságot így definiálta: "A foglalkoztathatóság az egyén által birtokolt tulajdonságok és kompetenciák összessége, amelyek szükségesek a munkaadók és fogyasztók változó szükségleteinek kielégítéséhez, és ezáltal a munkavégzés során segítik őt céljai és lehetőségei valóra váltásában" (CBI, 1999, p. 1).

A brit kormány hasonló definíciót alkotott, amely – miközben utal arra, hogy a foglalkoztathatóság fejlesztése a kormány prioritása – a fogalom középpontjába szintén az egyéni készségeket állítja. "A foglalkoztathatóság a munkához szükséges készségek és az alkalmazkodóképes munkaerő fejlesztését jelenti, amely során minden munkaképest

ösztönöznek a készségek, a szaktudás, a technológia és az alkalmazkodóképesség fejlesztésére, ami lehetővé teszi a munkahely megszerzését és a munkában létet az egyén egész életén át" (HM Treasury,1997, p. 1).

A fogalom más definíciós kísérletei egy holisztikusabb megközelítésre utalnak, hangsúlyozva mind az egyéni jellemzők, mind a munkaerő-piaci feltételek – azaz mind a munkaerő-kereslet, mind a munkaerő-kínálat tényezőinek – hatását. A kanadai kormány Munkaerő-fejlesztési Bizottsága (Labour Force Development Board) a következő definíciót dolgozta ki: "A foglalkoztathatóság az egyén relatív képessége arra, hogy értelmes munkát találjon a személyes körülményei és munkaerőpiac közötti interakció során" (Canadian Labour Force Development Board, 1994, p. viii).

A foglalkoztathatóság hasonlóan tág munkadefinícióját javasolta egy, az észak-ír közigazgatás számára készült kutatás: "A foglalkoztathatóság az arra való képesség, hogy az egyén belépjen a munkaerő-piacra és mozogjon azon belül, valamint valóra váltsa lehetőségeit a fenntartható és elérhető munkavállalás során. Az egyének foglalkoztathatósága függ: az általuk birtokolt tudástól, készségektől és attitűdöktől; attól, ahogy személyes tulajdonságaikat bemutatják a munkaerőpiacon; a környezeti és társadalmi körülményektől; valamint a gazdasági körülményektől, amelyben munkát keresnek" (DHFETE, 2002, p. 7).

Az észak-ír meghatározás követni látszik az olyasféle megközelítéseket, mint amit Hillage and Pollard (1998) javasolnak, akik a fogalom széles körű definícióját dolgozták ki, és a foglalkoztathatóság koncepciójába belefoglalták: az egyén képességét az első munkahely megszerzésére, a munkahely megtartására; az ugyanazon szervezeten belüli szerepek közötti mozgást; szükség esetén új munkahely megtalálását; és (ideális esetben) a magukhoz illő és megfelelően kielégítő munka megszerzését. Így ez a meghatározás felöleli mind a munkanélküliek álláskeresését, mind a munkában állók alternatív munkakör vagy előléptetés iránti törekvését. A foglalkoztathatóságba így beletartozik: "Az egyén arra való képessége, hogy önállóan mozogjon a munkaerőpiacon, valamint hogy a fenntartható munkavállalói viszonyban valóra váltsa lehetőségeit. A foglalkoztathatóság függ az egyén által birtokolt tudástól, készségektől és attitűdöktől, attól, ahogy ezeket az értékeket használja és bemutatja a munkaadónak, és azoktól a körülményektől (például személyes helyzet és munkaerő-piaci környezet), amelyek között munkát keres" (Hillage and Pollard, 1998, p. 12).

Általánosságban, a nézőpontok közötti különbség alapvetően abban nyilvánul meg, hogy az egyén jellemzői és munkára való „készsége”, vagy azok a tényezők állnak a középpontban, amelyek meghatározzák az egyén lehetőségét a munkahely megszerzésére (a munkakeresési elmélet ezt munkahelyi „megfelelőségnek”nevezi), a munkahelyek közötti mozgásra vagy a munkakör javítására.

3.2. A foglalkoztathatóság fogalmának történeti evolúciója

A jelenlegi foglalkoztathatósággal kapcsolatos vita előzményei legalább egy évszázaddal ezelőtt jelentek meg. Gazier (1998a, 1998b, 2001) foglalkoztathatóságról szóló műve hasznos áttekintést nyújt a fogalomnak a jelenleg elfogadott definíciókig tartó fejlődéséről.

A foglalkoztathatóság fogalmának hét operacionális verzióját különbözteti meg, nevezetesen:

- *Dichotóm foglalkoztathatóság.* A 20. század elején alakult ki az Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban. A foglalkoztathatóság fogalmának ezt a megfogalmazását Gazier azért nevezi „dichotómnak", mivel fókuszában a „foglalkoztatható" és a „nem foglalkoztatható" ellentétes pólusai állnak, eredetileg a köztük lévő fokozatok említése nélkül. Foglalkoztathatóak azok, aki képesek és hajlandóak is dolgozni, míg a nem foglalkoztathatók azok, akik nem képesek dolgozni, és ezért szükségük van nyomorenyhítésre.

- *Társadalom-orvostani foglalkoztathatóság.* Az 1950-es évek előtt alakult ki az Egyesült Államokban, az Egyesült Királyságban, Németországban és másutt, a szociálisan, fizikálisan vagy mentálisan hátrányos helyzetű emberek meglévő munkaképessége és az alkalmaztatáshoz kötődő munkakövetelmények közötti távolság kifejezésére.

- *Humánerőforrás-politikai foglalkoztathatóság.* Főleg az USA-ban fejlődött az 1960-as évektől, a társadalom-orvostani foglalkoztathatósággal kapcsolatos viták kiterjesztéseként más szociálisan hátrányos helyzetű csoportokra. A hangsúly ez esetben is a hátrányos helyzetű emberek meglévő munkaképessége és az alkalmaztatáshoz kötődő munkakövetelmények közötti távolságon van.

- *Folyó (flow) foglalkoztathatóság.* Az 1960-as években jött létre a francia szociológiai irodalomban, és a foglalkoztatás kínálati oldalára, valamint elérhetőségére fókuszál a helyi- és nemzetgazdaságokon belül. A foglakoztathatóság meghatározása: „az objektív elvárhatósága, vagy a több-kevesebb valószínűsége annak, hogy egy személy, aki állást keres, talál is egyet. (Ledrut, 1966; idézi Gazier, 1998b, p. 44).

- *Munkaerő-piaci teljesítménnyel összefüggő foglalkoztathatóság.* Az 1970-es évek vége óta használják nemzetközi szinten. A fogalom értelmezése ebben az esetben a politikai intézkedésekkel elért munkaerő-piaci eredményekre összpontosít, amit a foglalkoztatásban töltött napokkal, a ledolgozott órákkal és a kifizetési rátákkal, valamint más, az egyénnek a foglalkoztathatósággal összefüggő programokban való részvételével elért munkaerő-piaci eredményekkel mérnek.

- *Kezdeményezőkészséggel összefüggő foglalkoztathatóság.* Az észak-amerikai és európai humánerőforrás-fejlesztési (HRD) irodalomban merült fel az 1980-as évek végén. Annak elfogadottságát tükrözi az egyének és a szervezetek körében, hogy a sikeres karrierépítés megköveteli a más szerepekben is alkalmazható készségek fejlesztését és a rugalmasságot a munkaköri szerepek közötti mozgásban. A hangsúly ez esetben is az egyénen van, a dolgozó felelőssége saját készségeinek és hálózatainak fejlesztése a munkahelyen, így erősítve pozícióját, amikor változtatni kíván, vagy azt elvárják tőle.

- *Interaktív foglalkoztathatóság.* Először Észak-Amerikában jelent meg, majd világszerte elterjedt az 1980-as évek végétől. Szintén az egyéni kezdeményezésre helyezi a hangsúlyt, miközben elismeri, hogy az egyén foglalkoztathatósága összefügg mások foglalkoztathatóságával és a lehetőségekkel, valamint a munkaerőpiacot irányító intézményekkel és szabályokkal. Ez utalásnak is tekinthető a munkaadók szerepének és a munkaerő-keresletnek a jelentőségére egy személy

foglalkoztathatóságának meghatározásában. Gazier a foglalkoztathatóság e megközelítésének két fő operacionális következményét azonosította: a politikusok intézkedéseikkel a tartós munkanélkülieket és más hátrányos helyzetű csoportokat célozzák meg; és ebből következően sok nyugati kormány aktiváló politikájának középpontjába azok az intézkedések kerülnek, amelyekkel igyekeznek megelőzni a tartós munkanélküliség és a munkaerő-piaci hátrányok kialakulását.

Gazier megállapítása szerint a foglalkoztathatóság koncepciójának hét fenti változata három hullámban alakult ki. Az első hullám, és a fogalom első használata – a „dichotóm" foglalkoztathatóság – a 20. század első évtizedeiben jelent meg. Bár ez az értelmezés hasznos lehet a „foglalkoztathatók" és a „nem foglalkoztathatók" (azaz a jóléti juttatásokra jogosultak) megkülönböztetésében, ez a fogalom meglehetősen egyszerű változata, ami inkább tekinthető egy „sürgősségi megkülönböztetésnek", mint a munkaerő-piaci politika egy eszközének. Mindazonáltal e fogalom-magyarázat egy változata nemrég ismét megjelent azokban a munkaerő-piaci modellekben, amelyek szerint a munkanélküliek részben esetleg a technológiák változása miatt „nem foglalkoztathatók" (Saint-Paul, 1996). A második hullám az 1960-as évek táján indult, amikor a statisztikusok, a szociális munkások és a munkaerő-piaci politika formálói a fogalom három nagyon különböző változatát kezdték használni. A „társadalom-orvostani foglalkoztathatóság" és a hozzá kapcsolódó „humánerőforrás-politikai foglalkoztathatóság" annak meghatározására és mérésére összpontosított, hogy mekkora a távolság a személyes tulajdonságok és a munkával kapcsolatos munkaerő-piaci elvárások között. A „folyó foglalkoztathatóság" – ami szinte kizárólagosan a francia politológiai irodalomban fordult elő – radikálisan eltérő alternatívát kínált azzal, hogy a munkaerőpiac keresleti oldalára, a makroszintű gazdasági változásokra és (rendkívüli jelentőséggel) a gazdaság abszorpciós rátájára helyezte a hangsúlyt.

Gazier szerint a foglalkoztathatóság e változatai mára nagyrészt átadták a helyüket a harmadik hullámnak, ami a fogalom három új formáját hozta magával, melyek az 1980-as években születtek, és az 1990-es években nyerték el jelenlegi formájukat. Ezek a kimenet-alapú „munkaerő-piaci teljesítménnyel összefüggő foglalkoztathatóság", az egyéni felelősséget hangsúlyozó „kezdeményezőkészséggel összefüggő foglalkoztathatóság", és az „interaktív foglalkoztathatóság", amely „szintén hangsúlyozza az egyéni alkalmazkodás fontosságát, de bevezeti a kollektív/interaktív prioritást" (Gazier 1998a, p. 300). Gazier következtetése szerint, míg a foglalkoztathatóság fogalmának korábbi változatai – miután túlzottan statikusnak és egyoldalúnak minősítették őket – letűntek, a „munkaerő-piaci teljesítménnyel összefüggő foglalkoztathatóság" a szakpolitika-értékelés alapvető eleme maradt (bár megjegyzendő, hogy közvetlenül nem kapcsolódik a foglalkoztathatóság egyetlen általánosabb szemléletéhez sem), miközben a „kezdeményezőkészséggel összefüggő foglalkoztathatóság" korlátozott szerepet tölt be a humánerőforrás-fejlesztési gondolkodásban.

A humánerőforrás-fejlesztési irodalom valóban továbbra is fontos értelmező és leíró kategóriaként használja a foglalkoztathatóságot, kifejezve ezzel, hogy a munkaadó-munkavállaló közötti kapcsolatok a továbbiakban már nem szemlélhetők a kölcsönös lojalitás hagyományos modelljére alapozva (Rajan, 1997; Ellig, 1998; Baruch, 2001). Ehelyett a felek a személyes, pszichológiai szerződés egy formáját hozzák létre, amelytől a munkavállaló a következőket várja: a személyes idő és a munka közötti egyensúly érzését; a munkaszervezés olyan formáját, ami lehetővé teszi az önállóságot a specifikusan meghatározott célokra való összpontosításban; és a személyes fejlődést, amit a folyamatos tanulás tesz lehetővé, és ami hozzájárul az egyéni foglalkoztathatósághoz. Üzleti szempontból a foglalkoztathatóság

elősegítését – mind a szervezeten belül, mind azon kívül – ezért egyre inkább úgy tekintik, mint a „rugalmas és alkalmazkodóképes” munkaerő fejlesztésének kulcsát (CBI, 1999). Az Egyesült Királyság kormánya is felismerte, hogy az egyén foglalkoztatási biztonsága egyre kevésbé múlik azon, hogy ragaszkodik-e egy munkaadóhoz, és egyre inkább függ attól, hogy olyan készségei vannak-e, amelyek a munkaadók széles köre számára vonzóak (DfEE, 1997c).

Végül Gazier leírja, hogy fokozatosan konszenzus alakul ki az „interaktív foglalkoztathatóság” fogalmával kapcsolatban, ami így a munkaerő-piaci politika meghatározó fogalmává válik. Ez azt a felismerést tükrözi, hogy a foglalkoztathatóság az egyén számára a munkavállalás előtt tornyosuló akadályok széles körének legyőzését jelenti, és ezért a foglalkoztatáspolitika nem összpontosíthat kizárólag az egyénre. Mindazonáltal – ahogy később bemutatjuk – bizonyítékok szólnak a mellett, hogy a foglalkoztathatóság fogalmának jelenlegi használata, legalábbis a munkaerő-piaci politikában, gyakran – bár nem kizárólagosan – erősen hangsúlyozza a fogalom egyénközpontú, kínálati oldali komponenseit.

4. A foglalkoztathatóság fogalmának térhódítása

Láttuk, hogy a foglalkoztathatóság fogalmát különféle összefüggésekben és formákban használták az elmúlt száz évben. Az elmúlt nagyjából egy évtizedben a következő tényezők vezettek a foglalkoztathatóság fogalmának növekvő mértékű használatához: a fogalom lehetséges szerepe a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi kirekesztése elleni fellépésben; a tartós munkanélküliek és inaktívak magas számának következményeire adott reakció; a munkaadók és munkavállalók közötti kapcsolat új típusainak kialakulása felé mutató trend. Először, a foglalkoztathatóság növekvő jelentőségének az oka részben a munkaerő-piaci politikában „a gazdasági versenyennyel kapcsolatban a készség-alapú megoldásokra helyezett hangsúly, a társadalmi deprivációval kapcsolatban pedig a munka központi szerepének hangsúlyozása” (Hillage and Pollard, 1998, p. 4). Ebben az összefüggésben a foglalkoztathatóság ösztönző ereje több mint egy olyan eszköz, amellyel lehetőséget biztosítanak a munkavállalóknak a rugalmas készségek kialakítására, alternatívaként a tulajdon jelentette biztonsággal szemben. Az egyéni foglalkoztathatóságot inkább úgy tekinthetjük, mint ami megkönnyíti a munkába lépést (főleg a hátrányos helyzetű csoportok számára), és ezért szükségszerű eleme a munkanélküliséget és társadalmi kirekesztést csökkentő stratégiáknak.

Mindazonáltal az egyéni készségek hangsúlyozása a munkaerő-piaci irodalomban felvetette a kérdést, hogy nem fog-e a foglakoztathatóság interaktív eleme elveszni a szövegáradatban, melyben végig arról van szó, hogy miképp lehet a legjobban aktiválni és „készségekkel ellátni” a munkanélkülieket és más hátrányos helyzetű csoportokat. Míg Gazier (2001) és mások szerint a foglalkoztathatóságot manapság általában az egyén és más szereplők, valamint a munkaerő-piaci feltételek közötti interakciók alapján értelmezik, a szakpolitikai viták és a munkaerő-piaci stratégiák fókuszában mégis gyakran az egyén-központú, kínálati-oldalú megoldások állnak. Ennek a kínálati oldali ortodoxiának vannak előzményei abban a gazdaság- és társadalomtudományban, mely a gazdasági bizonytalansággal, a munkaerő-piaci változásokkal, valamint azokkal a kísérletekkel foglalkozott, melyek az egyensúlyt igyekeztek helyreállítani az egyén jogai és kötelességei között a nyugati jóléti államokban. Ezeket a kérdéseket tárgyaljuk a továbbiakban, különös tekintettel az Egyesült Királyság munkaerő-piaci politikájára (bár, ahogy fentebb már megjegyeztük, ezek hasonló jelentőséggel bírnak az Európai Unión belül és a nemzetközi politikai környezetben is). A legtöbb helyi stratégia

viszont (ellentétben a bennük foglalt speciális intézkedésekkel) figyelembe veszi mind a keresleti, mind a kínálati tényezőket, bár e kettő esetleg nem szükségszerűen integrálódik jól a stratégia egészébe.

Kevéssé kétséges, hogy a strukturális változás a munkaerő-kínálat és –kereslet közötti illeszkedéshiányhoz vezet. Szektorális értelemben az Egyesült Királyságban, és másutt is elmozdulás történt a különböző szolgáltatási ágak irányában. Ennek következtében megváltozott a szükséges készségek köre, egyre inkább a „puha készségeket" értékelik, mint amilyenek a személyközi és kommunikációs készségek (lásd például Belt és Richardson, 2005), és ugyanakkor megnövekedett a részmunkaidős és rugalmasabb munkavégzés jelentősége is. A foglalkozásokat tekintve, az elmozdulás általában a nem fizikai, és különösen a tudásmunka arányának növekedését hozta (ami a készségek és képzettségek magasabb szintjét igényli). Mindazok, akik készségeik vonatkozásában nem alkalmazkodnak ezekhez a változásokhoz, gyakran azzal a választással néznek szembe, hogy vagy tartós munkanélküliek lesznek, vagy csak rosszul fizetett, bizonytalan munkát találnak. A politikai válasz ezekre a problémákra a foglalkoztathatóság egyéni aspektusaira koncentrált, és különösen a tartós munkanélkülieket célozta meg. Mindez tükrözi: először is azt a hitet, hogy a munkanélküliek készségeinek fejlesztését és az aktiválásukat szolgáló intézkedések pozitív hatással vannak a munkaerő-piaci részvételre, a gazdasági versenyképességre és a termelékenységre; és másodszor, hogy a tartós munkanélküliség alapvető akadálya a gazdasági életben és a tágabb társadalomban való részvétel növekedésének, és így az ezekkel összefüggő makrogazdasági eredmények elérésének is.

Az Egyesült Királyság kormánya kifejezetten a strukturális munkanélküliséggel és az alulképzettségnek a nemzeti termelékenységre gyakorolt hatásával kapcsolatos aggodalmaira építette a foglalkoztathatósággal összefüggő programját (DWP, 2002). Bár a kormány miniszterei a "foglalkoztatási lehetőséget mindenkinek" megvalósítását a társadalmi kirekesztés és a szegénység csökkentése fontos elemének tekintik, a foglalkoztathatósági program egalitárius aspektusát folyamatosan a tágabb gazdasági kérdésekhez – a javuló termelékenységhez és a bérek elértéktelenedésének megelőzéséhez – kapcsolják. Ahogy az akkori oktatási és munkaügyi miniszter megjegyezte: "A foglalkoztathatósági program a kultúra megváltoztatásáról szól – az emberek segítéséről olyan készségek és képzettségek megszerzésében, amire szükségük van a rugalmas munkaerőpiacon… Ha növeljük a munkában állók számát, és javítjuk a leghátrányosabb helyzetűek munkába állási esélyeit, akkor több üres állást fognak betölteni, és nem kell szűk keresztmetszetről, a képzett munkaerő hiányáról és inflációs nyomásról beszélnünk." (Blunkett, 1999).

Úgy tűnik tehát, a Munkáspárt felcserélte a teljes foglalkoztatottság melletti ”történelmi” elkötelezettségét a „teljes foglalkoztathatóság” ígéretével (Finn, 2000) – nem a kimenetek egyenlősége a cél, hanem az esélyek egyenlősége (Lister, 2001). A foglalkoztathatóság programjának célja – az itt megfogalmazottak szerint – a magasabban képzett munkaerő és a befogadóbb, illetve versenyképes aktív munkaerőpiac létrehozása, ami a társadalmi befogadás többféle előnyét hozza az egyik oldalon, míg a másikon a bérek elértéktelenedését csökkentő nyomást, a javuló termelékenységet és a versenyképességet eredményezi. Philpott (1998, 1999) szerint ez nyilvánvalóan a foglalkoztathatóság politikájának kettős megközelítéséhez vezet – az egyik az aktiválásra és a munkaerőpiachoz való kötődésre koncentrál (vagy arra, amit Philpott „hozzáférésnek” nevez), míg a másik fókuszában a munkaerő képzettségének növelése áll, amit a foglalkoztathatósági képzéssel és az élethosszig tartó tanulással (vagy a „teljesítőképességgel”) kívánnak elérni. Ahogy fentebb már említettük, az Egyesült Királyság munkaerő-piaci politikájában különös jelentőséget kapott a tartós munkanélküliség elleni

küzdelem. A munkaerőpiaccal foglalkozó közgazdászok sikeresen bizonyították, hogy az időtartam-függés – azaz a munkanélküliség állandósulásának növekvő valószínűsége a tartós munkanélküliek körében, ami azzal függ össze, hogy a munkakészségek, a munkához kapcsolódó habitus és elkötelezettség leépülnek az idő múlásával – főszerepet játszik a strukturális munkanélküliség magas szintjének kialakulásában (Blanchard és Summers, 1987; Layard *et al.*1991; Layard, 1997; Abbring *et al*, 2001). Ez az „elszáradt virág" jellegű érvelés ahhoz a logikus következtetéshez vezet, hogy a tartós munkanélküliek aktiválását és készségeik fejlesztését célzó hatékony aktív munkaerő-piaci programok javítani tudják a kliensek egyéni foglalkoztathatóságát, és ugyanakkor képesek csökkenteni a munkanélküliségi rátát a gazdaság egészében.

A második főbb gondolati szál, amely befolyásolja a foglalkoztathatósággal összefüggő mai politikát (az Egyesült Királyságban és másutt), egyként tükrözi a tartós munkanélküliség magas szintjének társadalmi következményeire adott választ, a növekvő inaktivitási ráta miatti aggodalmat és a munkavállalói korú segélyezetteknek juttatott növekvő szociális juttatások csökkentése iránti elkötelezettséget. Érvek szólnak a mellett, hogy szükség van a munkanélküli csoportok foglalkoztathatóságát javító politikára (a „hozzáféréssel" és „teljesítőképességgel" kapcsolatos intézkedések kombinációját használva), ha helyre akarjuk állítani az egyensúlyt a szociális biztonsági rendszer által nyújtott pénzbeli támogatáshoz fűzőző jogok és a munkanélküli igénylők kötelezettségei között.

Ennek a megközelítésnek az elméleti alapjait többek között úgy fogalmazták meg, hogy ez egyrészt azonos az „alsó osztály" („underclass") tézissel, amit az 1980-as és 1990-es években a népszerűsítettek a társadalomtudósok (lásd például Murray, 1990); másrészt a közép-európai keresztényszocializmus és társadalmi kommunitarianizzmus alternatív vízióival (lásd például Etzoni, 1993). Tehát – ugyanúgy, mint az idő-függés tézis esetében a gazdaságpolitikában – szociálpolitikus körökben ismét teret nyert az a nézet, hogy a munkanélküliségre adott válaszok fókuszába az egyén tulajdonságait és felelősségét kell állítani. És valóban, a nagyobb aktív munkaerő-piaci politikák esetében (mint amilyen az Új Megállapodás az Egyesült Királyságban) megfigyelhetjük az elmozdulást „a munkaközpontú jóléti állam" (Evans, 2001) irányába, amelyben a munkaerő-piaci részvételt tekintik a társadalmi és gazdasági kirekesztés végső megoldásának (Powell, 2000). A kormány célja „munkát adni azoknak, akik tudnak, és biztonságot nyújtani azoknak, akik nem tudnak dolgozni", hogy így „építsük újra a jóléti államot a munkával a középpontban" (DSS, 1998). A kormány álláspontja szerint „a munka a jóléti ellátás legjobb formája" (DfEE, 2001), és „a legjobb szegénység-ellenes, bűnözés-ellenes, valamint családbarát politika, amit valaha feltaláltak" (Labour Party, 2001, p. 24).

A „segély helyett munkát" politika legutóbbi, a foglalkoztathatóságot középpontba állító fejlődése erre a programra adott válasznak tekinthető. Ezt a változást támogatták azok, akik szerint az - akár kötelező - kliens-központú képzési programok bevezetése figyelemre méltó haladást jelentett az 1980-as és a korai 1990-es évek kormánypolitikájában. Ez a politika az ellátások csökkentését és az egyre szigorúbb álláskeresési szabályozást használta fel arra, hogy bekényszerítse a munkanélkülieket az alacsony fizetésű állásokba (White, 2000; Lindsay, 2001). Ezen kívül, a „tegyük kifizetődővé a munkát" jellegű politikák, például a 2003-as gyermekek után járó adókedvezmény (Child Tax Credit) és a munkában állóknak járó adókedvezmény (Working Tax Credit) bizonyítják, hogy a kormány felismerte, további pénzbeli támogatást kell biztosítani azoknak, akik a szociális ellátásból átlépnek a munkába (Bryson, 2003).

De így is jelentős kérdések maradnak az Egyesült Királyságban és másutt az utóbbi időkben létrehozott foglalkoztathatóság-központú munkaerő-piaci politikával kapcsolatban. Peck és Theodore (2000, p. 729) álláspontja szerint, miközben a foglalkoztathatóság fogalma relatíve újnak mondható, „az a fajta kínálati oldalú ortodoxia, amit megtestesít, bizonyosan nem az". Ehhez hasonló Serrano Pascual (2001a, 2001b) véleménye is, mely szerint a foglakoztathatóság fogalma – ahogy az az Európai Foglalkoztatási Stratégiában és a „segély helyett munkát" nemzeti politikákban megjelenik – a munkanélküliség "hagyományos" reakciós értelmezését idézi, ami a személyes alkalmatlanságukkal magyarázza a munkanélküli egyének rossz helyzetét, ahelyett, hogy tudomásul venné a lehetőségek hiányát a munkaerőpiacon belül.

A munkanélküliségi politika legújabb megközelítéseit az Egyesült Királyságban és az Európai Unió szintjén uraló kínálati oldalú ortodoxiát megkérdőjelezték azok, akik szerint nem egyértelmű, milyen mértékben lehet egyenlőségjelet tenni a munkaerő-piaci inkluzió és a társadalmi inkluzió között. Cook és munkatársai (2001) a mellett érvelnek, hogy a rosszul fizetett alkalmi munka túlsúlya az Egyesült Királyság gazdaságán belül azt jelenti, hogy a munkát előnyben részesítő (work-first) megközelítés inkább erősíti, mint enyhíti a társadalmi kirekesztést. Arra is vannak bizonyítékok, hogy a jelenlegi kínálati jellegű kezdeményezések nem hatékonyak a többszörösen, vagy súlyosan hátrányos helyzetű emberek szükségleteinek kielégítésében (Millar, 2000). A munkát és a munkaerőpiacra való belépést előnyben részesítő foglalkoztathatósági programoktól – melyek uniform megoldásokat alkalmaznak – nyilvánvalóan nem várható el, hogy segítséget nyújtsanak azoknak, akik olyan súlyos egészségügyi, személyes, vagy szociális problémákkal küzdenek, melyek személyre szabott, intenzív, rugalmas és (ha szükséges) hosszú távú szolgáltatásokat igényelnek (Lakey *et al.*, 2001). Azt is kijelentették, hogy ezeknek az egyéneknek a helyzetén nem segít „annak az ideologikus ethosznak a korrozív hatása, mely arra biztatja a sokféle szükséglettel és problémával küzdő embereket, hogy magukat hibáztassák a munkaerőpiacon elszenvedett kudarcaikért" (Dean *et al*, 2003, p. 24).

A foglalkoztathatóságot célzó jelenlegi politika mögött meghúzódó előfeltevéseket további kritika is érte, mely megkérdőjelezte azt, hogy mennyire tekinthető függetlennek a „tartós munkanélküliség problémája" a munkanélküliségnek a gazdaságban tapasztalható általános szintjétől (Machin and Manning, 1999; Webster, 2000), és a helyi munkaerőpiacokon tapasztalható munkaerő-keresleti problémáktól. Ebből a szempontból a „segély helyett munkát" kezdeményezések, melyek a foglalkoztathatóság egyéni aspektusainak fejlesztésére összpontosítanak, nem veszik tudomásul az erős kapcsolatot a gyenge munkaerő-kereslet és a „segélyek igénybevételének" magas szintje között a hátrányos helyzetű településeken (Peck, 2001). A sok brit városban (nagyrészt a feldolgozóipar struktúraváltásának következményeképpen) a munkaerő-kereslet és -kínálat között kialakult rés azt jelenti, hogy a foglalkoztathatóság-központú programok ezeken a területeken messze nagyobb klienscsoporttal találkoznak, és előre láthatóan küzdeniük kell, hogy a tehetősebb, „munkahelyben gazdag" területekkel összehasonlítható eredményeket érjenek el (Turok and Edge, 1999; Martin *et al*, 2003). Általánosabban, a munkaerő-piaci elemzők bizonyították, hogy a tisztán kínálati oldalú fókusz esetében hiányzik a figyelembe vett tényezők közül a munkaadók attitűdjének, valamint a szerződés jellemzőinek és feltételeinek (mint amilyenek a műszakbeosztás, a fizetés, a munkahely elhelyezkedése) hatása arra, hogy az álláskereső képes-e megragadni bizonyos lehetőségeket (Adams *et al*,2000, 2002).

Amit Gazier (1998b, 2001) a foglalkoztathatóság fogalmának „interaktív" értelmezéseként ír le, azt a valóságban a politikusok és a munkaügyi közgazdászok hívószóként használják a

kínálati oldalú munkaerő-piaci stratégiákban (Peck and Theodore, 2000). Bár a hangsúly valóban az egyén és a munkaerőpiac közötti interakción van, de a „problémát” gyakran az egyénhez tartozónak tekintik. Ennek megfelelően az „úgynevezett” foglalkoztathatósági politikák túl gyakran összpontosítanak kizárólag a munkanélkülieknek a kötelező képzési és álláskeresési tevékenységek kombinációjával megvalósítandó aktiválására. Alapvető problémát jelez, hogy ezeknek a politikáknak a sikere jelentősen különbözik az egyes régiókban és munkaerőpiacokon – azt, hogy a sok aktiváló programban jelenleg használt foglalkoztathatóság-fogalom figyelmen kívül hagyja a munkaerő-piac földrajzi elhelyezkedésének jelentőségét, a munkába utazás körüli ügyeket, a munkaadók attitűdjét és viselkedését, a keresletet a helyi gazdaságban és más „környezeti” tényezőket, melyek hatással vannak az álláskeresők tapasztalataira.

5. A foglalkoztathatóság kínálati oldalú és tágabb értelmezései

5.1. Foglalkoztathatóság és „kínálati oldaliúortodoxia”

Elmondható tehát, hogy foglalkoztathatóság fogalma – különösen, ahogy sok kínálati oldalú munkaerő-piaci politikában használják – „kiüresedett” számos jelenlegi elméleti és politikai vitában. Sok esetben a vélhetően a fogalom középpontjában álló interaktivitást helyettesíti az egyénre és annak úgynevezett „foglalkoztathatósági készségeire” irányított figyelem. Sok politikai döntéshozó a foglalkoztathatósági készségekkel, azaz a munkavállaló és álláskereső által birtokolt egyéni sajátosságokkal, valamint e készségeknek a munkaadó közvetlen szükségleteihez viszonyításával azonosítja a készségbeli hiányokat és értelmezi a foglalkoztathatóság fogalmát. Lister (2001) úgy jellemzi a jelenlegi kormány megközelítését, hogy az inkább foglalkozik a „foglalkoztathatóság” kínálati oldalával, mint a „munkavállalás” keresleti oldalával. Hasonló következtetésekre jutottak Haughton és munkatársai.

"[A jelenlegi kormány] foglalkoztathatóság-értelmezése a közgazdaságtani ortodoxia gondolataiban gyökerezik, melyek szerint a munkanélküliségnek mind a mögöttes okai, mind a megfelelő orvoslása alapvetően a munkaerőpiac kínálati oldalán lelhetők fel; a munkanélkülit rá kell venni, hogy annyit kérjen a munkaerejéért, amennyiért megveszik a munkaerőpiacon; a kormánynak sem felelőssége, sem képessége nincs a munkahelyteremtésre, e helyett energiáit a munkaerőpiac kínálati oldalára kell összpontosítania" (Haughton *et al*, 2000, p. 670).

A helyi munkaerőpiacokon a munkaerő-kereslettel kapcsolatos ügyek általában jelentőséggel bírnak, mind a meglévő lehetőségek, mind az állásokért folytatott verseny vonatkozásában. Peck és Theodore megállapítják, hogy "azok a foglalkoztathatóság-alapú megközelítések, melyek a munkaerő-piaci politika problémáit és e problémák megoldásait is a gazdaság kínálati oldalán lokalizálják, elégtelenek a munkanélküliség, a társadalmi kirekesztés és a gazdasági egyenlőtlenség kezelésére" (Peck and Theodore, 2000, p. 731).

Ahogy az előbbi okfejtés illusztrálja, a foglalkoztathatóság fogalmának mai meghatározásai visszanyúlnak a munkaerő-piaci politikák neo-liberális és/vagy harmadik utas előzményeihez. Az értelmezés lényege az igazán fontos, és ha a foglalkoztathatóság alapvetően a „foglalkoztathatósághoz tartozó jellemzők vagy minőség” kérdése, akkor a munkában álló és munkanélküli embereknek a lehetséges munkalehetőségekre adott reakciójával kapcsolatos magyarázatban nyilvánvalóan figyelembe kell venni az egyéni tulajdonságok, a személyes körülmények, a munkaerő-piaci és más külső tényezők szerepét.

Számos, a foglalkoztathatóság fogalmát a munkanélküliek munkavállalása előtt álló akadályok vizsgálatában eszközként használó kutató hangsúlyozza, hogy el kell kerülni az „áldozat hibáztatását" jelentő megközelítést, vagy az olyan intézkedéseket, melyek pusztán kínálati oldalú megoldásokat alkalmaznak (lásd Hillage and Pollard, 1998; Kleinman *et al*, 1998; Evans *et al*,1999). Kleinman és West (1998) egyetértően idézik, hogy a foglalkoztathatóságot kizárólag a kínálati oldalú intézkedésekkel kezelni kívánó kísérletek azt kockáztatják, hogy a gazdasági recesszió idején „elborítja" őket az általános munkanélküliség növekvő szintje. A „foglalkoztathatóság hiánya" így inkább komplex, a különböző munkaerő-piaci, oktatási, a vállalkozások munkaerő-felvételi eljárásaival és a kormány gazdaságpolitikájával összefüggő tényezők összességéből következő problémának tekinthető, és nem egyszerű megoldásokkal orvosolható egyszerű hibának (Kleinman and West, 1998, p. 174). Azt az érvet, hogy a tartós munkanélküliek a munkavállalás útjában álló komplex jelenségegyüttesből következő „foglalkoztathatósági réssel" szembesülnek, arra használják, hogy a helyi munkaerőpiac igényeihez alakított innovatív kínálati oldalú megoldásokat igényeljenek (McQuaid and Lindsay, 2002), valamint arra is, hogy a munkavállalást ösztönző (work-first) munkaerő-piaci politikák kritizálják (Lindsay, 2002). Továbbá, ugyanezt az elemzési keretet alkalmazták arra is, hogy a munkavállalás előtt álló akadályokat vizsgálják a vidéki álláskeresők körében, ami ráirányította figyelmet a *keresleti oldalra* és a földrajzi távolság problémáira (Lindsay *et al*, 2003). E szerint a foglalkoztathatóságot úgy kell értelmezni, hogy okként és hatással bíró tényezőkként vesszük figyelembe az egyéni tulajdonságokat, körülményeket *és* azokat a tágabb, külső (társadalmi, intézményi és gazdasági) tényezőket is, melyek befolyásolják, hogy egy személy képes-e munkahelyet szerezni. A következő fejezetben a foglalkoztathatóság tágabb modelljét és annak politikai implikációit tárgyaljuk.

5.2. A foglalkoztathatóság tágabb megközelítései

A foglalkoztathatóság holisztikus értelmezésére törekvő, és ebből következően az egyének munkaerő-piaci esélyeit befolyásoló akadályokat realisztikusan leíró munkaerő-piaci és szakpolitikai elemzők a fogalom olyan definícióját igyekeztek kidolgozni, mely számot vet az összes személyes és külső akadállyal, mely hatással van a dolgozók és álláskeresők foglalkoztathatóságára.

Egy példával élve, valaki esetleg a következők miatt nem tud megszerezni vagy elvállalni egy munkát: személyes tényezők, mint a megfelelő készségek hiánya; és/vagy az intézményi infrastruktúra hiánya, mint amilyenek a megfelelő gyermekgondozó intézmények vagy a terület közlekedési lehetőségei; és/vagy a munkaerő-kereslet, amelybe beletartoznak a munkaadók preferenciái (mint amikor csak több műszakos állást kínálnak, vagy diszkrimináció sújtja az álláskeresőt). Ezek és más tényezők tehát egymagukban vagy együtt jelentős hatást gyakorolhatnak egy személy foglalkoztathatóságára, azaz arra a képességére, hogy munkát szerezzen, vagy egy számára jobban megfelelő állást vállaljon. A foglalkoztathatóság (a munkanélkülieké és azoké, akik munkában állnak) ilyen tág megközelítése inkább lehetővé teszi azoknak a központi jelentőségű, egymással összefüggő akadályoknak a meghatározását, melyek kudarcra ítélik a munkahelyszerzést, mint ha csak a problémák egy alcsoportját - például a „foglalkoztathatósági készségeket" - vesszük figyelembe, ami nem is biztos, hogy a valódi fő akadály. Tovább szőve a példát, ha egy terület munkaadói hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak (például a lakóhely, nem, etnikum vagy kor alapján), akkor az a személy, aki esetleg az összes elvárt

foglalkoztathatósági készséggel rendelkezik, de a hátrányosan megkülönböztetett csoportba tartozik, nem fog munkát kapni.

Mivel egyre inkább elfogadott, hogy a foglalkoztathatóság tárgyalását nem szűkíthetjük le a pusztán a keresleti vagy a kínálati oldalra összpontosító közgazdaságtani elméletek ortodoxiájára, a jelenlegi erőfeszítések a fogalom olyan világosabb meghatározásának kidolgozására irányulnak, mely hangsúlyozza az egyén és az ő munkaerőpiacon való hatékony mozgási képességét befolyásoló külső tényezők közötti interakció megértésének szükségességét. Az ilyesféle elemzések középpontjában az „interaktív" foglalkoztathatóság áll, annak legigazabb értelmében – azaz a dinamikus interakció az egyéni sajátosságok, a személyes körülmények, a munkaerő-piaci feltételek és más „környezeti" tényezők között.

Ennek érdekében Evans és munkatársai (1999) javasolják, hogy tegyünk különbséget a keresleti és kínálati oldal elemei között (amit „foglalkoztathatósági komponenseknek" és „külső tényezőknek" neveznek).

A foglalkoztathatósági komponensek ezek szerint:

- az egyén más területekre is átvihető készségeinek mértéke;
- a személyes álláskeresési motiváció szintje;
- az egyéni „mobilitás" mértéke az álláskeresésben;
- az információ és a támogató hálózatok hozzáférhetősége;
- az egyéb személyes munkavállalási akadályok mértéke és természete.

A külső tényezőkhöz tartozik

- a munkaadó attitűdje a munkanélkülivel szemben;
- a képzés és oktatás kínálata és minősége;
- a hátrányos helyzetű álláskeresők rendelkezésére álló egyéb segítség elérhetősége;
- annak mértéke, hogy az adók és juttatások rendszere mennyire képes sikeresen elejét venni a segélyezési csapdának;
- és (legfőképpen) a megfelelő álláskínálat a helyi gazdaságban.

Kleinman és munkatársai (1998) hasonlóképpen a számos olyan „mikro" és „makro" tényezőt említenek, amelyek a kereslet-kínálat egyenlet mindkét oldalának részleteit meghatározzák. Hillage és Pollard (1998) a foglalkoztathatóság meghatározása során felhasználta a megjelent szakirodalom sok eredményét, olyan definícióra törekedve, amely "keretet nyújt a szakpolitika-elemzéshez" és eszközt biztosít azon akadályok komplexitásának megértéséhez, amelyekkel az álláskeresők szembesülnek. A foglalkoztathatósághoz kidolgozott értelmezési keretük igyekszik rávilágítani a különböző komponensek közötti komplex interakcióra, nevezetesen

- *Foglalkoztathatósági tőkék.* Ezek közé tartoznak az *alapszintű tőkék,* mint amilyenek az alapvető készségek és lényegi személyes tulajdonságok (például a megbízhatóság és az őszinteség); *középszintű tőkék*, ilyenek a munkahely-specifikus, generikus és „kulcsfontosságú" készségek (pl. kommunikáció és problémamegoldás); valamint a *magas szintű tőkék,* azaz olyan készségek, amelyek hozzájárulnak a szervezet teljesítményéhez (pl. team-munka és általános gazdasági ismeretek).

- *Önbemutatás.* Az egyén képessége arra, hogy a foglalkoztathatósági tőkék bemutatásával (például egy önéletrajz vagy jelentkezés kompetens megírásával, vagy állásinterjún való részvétellel) megszerezzen egy megfelelő állást.

- *Fejlődés.* A képességek sorára vonatkozik, melyekhez tartoznak a karrier-menedzsment készségek (pl. a saját képességekkel és korlátokkal való tisztában lét, a munkaerő-piaci lehetőségek ismerete, a döntéshozási, valamint változási készségek) és munkakeresési készségek.

- *Környezeti tényezők, azaz a személyes körülmények és a munkaerőpiac közötti interakció.* Hillage és Pollard szerint az egyén képessége arra, hogy kamatoztassa fent leírt tőkéit és készségeit, bizonyos mértékig függ a külső társadalmi-gazdasági tényezőktől, a személyes körülményektől és a kettő közötti viszonytól. Az olyan külső feltételek, mint a helyi munkaerő-piaci kereslet és a munkaadók attitűdjei, befolyásolják a megfelelő eredmények elérhetőségét, míg a személyes körülmények azt határozzák meg, hogy az egyén mennyire lesz képes megtalálni és kihasználni a lehetőségeket.

Bár Hillage és Pollard foglalkoztathatósági értelmezési kerete talán az eddigi legalaposabb, mégis – legalábbis szerkezetében – emlékeztet a kínálati oldalt hangsúlyozó modellekre (Lindsay *et al*, 2003). Hillage és Pollard leírásában a foglalkoztathatóság első három fő komponense egyéni szinten működik, míg minden olyasmi, ami kívül van az egyén közvetlen ellenőrzésén, bezsúfolódik a „környezeti tényezők" egyetlen kategóriájába. Miközben nyilvánvalóan értékelendő, hogy a környezet nem pusztán a munkaerő-piaci feltételekre vonatkozik, hanem egy sor más külső tényezőre is, valószínűleg hatékonyabban is operacionalizálható a fogalom, illetve bonthatók ki a személyes körülmények, az intézményi, az infrastrukturális és a munkaerő-piaci akadályok közötti különbségek. A következő fejezet erre építve írja körül a foglalkoztathatósági keret tágabb értelmezését.

6. A foglalkoztathatóság tág modellje felé

Folytatva a fenti fejezetben megkezdetteket, az 1. táblázat bemutatja a foglalkoztathatóságról alkotott saját, átrendezett, „holisztikus" keretünket. Ennek három egymással kölcsönös kapcsolatban álló komponense, vagy tényező-együttese van, melyek az egyén foglalkoztathatóságát befolyásolják: az egyéni tényezők; a személyes körülmények; és a külső körülmények. A példák itt és az 1. táblázatban nem merítenek ki minden lehetőséget. Ebben a fejezetben röviden tárgyalunk az egyes komponensekkel kapcsolatos néhány szakpolitikai intézkedést is. Alapvető fontosságúak az egyes komponensek közötti interakciók. Például a munkaadók esetleg csak bizonyos körülmények esetén akarnak valakit alkalmazni (például munkaerőhiány esetén), viszont ugyanazt a személyt más körülmények között (pl. ha nagy a munkaerő-kínálat, vagy nincs sürgős megrendelésük) nem tekintik a minimum szükséges készségekkel, stb. rendelkezőnek. Még adott időben és helyen is, ha a kereslet változik (például a munkaadó megváltoztatja gyermekgondozási vagy álláshirdetési politikáját), ez esetleg új jelentkezőket és állásszerzőket eredményezhet. Ebben az esetben az egyén „szűk" értelemben vett foglalkoztathatósága, a foglalkoztathatósági készségeket és attitűdöket tekintve nem változott, de változott a képessége (és ezzel a tágabb értelmű foglalkoztathatósága), hogy a munkaadónál állást kapjon.

6.1. Egyéni tényezők

Az egyéni tényezők közé tartoznak mindenekelőtt a személy „foglalkoztathatósági készségei és tulajdonságai”. A foglalkoztathatósági készségek és tulajdonságok széles értelemben felölelik és átfedik: az alapvető tulajdonságokat (alapvető társas készségek, megbízhatóság, stb.); a személyes kompetenciákat (szorgalom, motiváció, önbizalom, stb.); az alapvető általános készségeket (beleértve az írás- és számolási készséget); a kulcsfontosságú általános készségeket (problémamegoldás, kommunikáció, alkalmazkodóképesség, a munkafolyamat megszervezése, team-munka készségek); a magas szintű általános készségeket (beleértve az önmenedzselést, az általános gazdasági ismereteket, magas szintű széles körben használható készségek birtoklását); a képzettséget és az oktatási eredményeket; a munkával kapcsolatos tudásalapot (beleértve a munkatapasztalatokat és a szaktudást); és a munkaerőpiachoz való viszonyt (a jelenlegi munkanélküliség/állásban lét időtartama, foglalkozástörténet, stb.).

Ezek a „foglalkoztathatósági készségek és tulajdonságok” a foglalkoztathatóság „szűk” koncepciójának számos fő aspektusát lefedik. Vannak párhuzamosságok az itt felsoroltak és az emberi tőke elméletben (lásd Becker, 1975) leírt készség-kategóriák, valamint a készségek elsajátítását és az intelligenciát szélesebb értelemben vizsgáló elméletek (lásd Gardner, 1999)[1]. Ezeket a tényezőket nem tekinthetjük hierarchiában lévőknek, mivel a különböző tényezők jelentősége a körülményekkel változik, és sok esetben ezek a tényezők kölcsönösen hatnak egymásra. Például egy képzettségnek, mint amilyen a felsőfokú diploma, ki kell egészülnie általános készségekkel, vagy társas készségekkel a munkába álláshoz (Holmes, 2001). Hasonlóképpen, egyre több munkaadó várja el a „személyközi”, „érzelmi” és „esztétikai” készségeket a munkavállalótól, különösen azokon a területeken, ahol közvetlen kapcsolat van a fogyasztókkal (Witz *et al*, 2003; Glomb and Tews, 2004). A vállalkozási készségek (mint a lehetőségek szisztematikus keresése és kihasználása, a kreativitás, a tárgyalási készség, stb.) szintén egyre jelentősebbé váltak az utóbbi években, mert a szervezetek alkalmazkodásához ezekre szükség van (lásd például Drucker, 1985; Gibb, 1993; McQuaid, 2002; Hartshorn and Sear, 2005).

A legutóbbi foglalkoztathatóság-fejlesztő politikák az Egyesült Királyságban (az Új Megállapodással a középpontjukban) meglehetősen „sztenderd” munkaerő-piaci megközelítéseket alkalmaztak a képzésre és az alapvető készségek elsajátításában nyújtott segítségre alapozva, bár a munkatapasztalat-szerzés és a közvetítő jellegű munkaerő-piaci programok fokozatosan egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert (Finn, 2003; Fletcher, 2004). Itt a hangsúly a fent leírt készség-együttesek és tulajdonságok alapvető hiányainak orvoslásán van, miközben kiemelten kezelik a munkaerő-piachoz való kapcsolódást. Ezeknek az intézkedéseknek a tartós munkanélküliekre célzásában a brit kormánypolitikát megalapozó érvrendszer tükröződik, mely szerint a munkanélküliség időtartam szerinti struktúrája a legfőbb meghatározója a munkanélküli álláskeresők versenyképességének (lásd fentebb, és Boeri *et al*, 2000; Robson, 2001).

---

[1] Például Gardner (1999) szerint az intelligenciának nyolc formája van (például a problémamegoldó képesség, vagy a képesség olyan termékek létrehozására, amelyeket egy vagy több kulturális körben értékelnek), amelyeket párhuzamosan használnak. Ezek általában átfedik egymást, mivel egy egyén problémákat old meg, vagy készségkészletet fejleszt ki. Ezek a nyelvi, a logikai-matematikai, a zenei, a testi-érzékelési (melyet esetleg különösen bizonyos fizikailag megterhelő munkák során használnak), a térbeli, a személyközi (a képesség önmagunk megértésére, érzéseink tiszteletben tartása, félelmek és motivációk) és a természettel kapcsolatos intelligencia (a képesség, hogy különbséget tegyünk az élőlények között, és a természeti világ egyéb jellemzőivel kapcsolatos érzékenység).

A „demográfiai jellemzők” közé tartoznak az olyan faktorok, mint a kor, a nem, az etnikum, stb. Ezek hatással lehetnek az egyén bizonyos munkák elvégzésére vonatkozó motivációjára vagy képességére.

1. táblázat: Egy foglalkoztathatósági keretrendszer (példákkal)

Egyéni tényezők	Személyes körülmények	Külső tényezők
• Foglalkoztathatósági készségek és tulajdonságok *Alapvető tulajdonságok* Alapvető társas készségek; őszinteség és integritás; alapvető személyes önbemutatás; megbízhatóság; a munkavégzési hajlandóság; a tettek és következmények megértése; a munkával kapcsolatos pozitív attitűd; felelősségtudat; önfegyelem *Személyes kompetenciák* Proaktivitás; szorgalom; ön-megerősítés; ítélőképesség; vállalkozókedv; önérvényesítés; önbizalom; önállóság *Alapvető általános készségek* Prózai szöveg és dokumentum-olvasási készség; írás; számolás; verbális kifejezőkészség *Kulcsfontosságú általános készségek* Érvelés, problémamegoldás; alkalmazkodókészség; munkafolyamat-szervezés; személyes feladatok szervezése és időgazdálkodás; működési mobilitás; alapvető számítógépes készségek; alapvető személyközi és kommunikációs készségek; érzelmi és esztétikai ügyfélszolgálati készségek *Magas szintű általános készségek*	**• Háztartási körülmények** *Közvetlen gondozási kötelezettségek* Gondoskodás gyermekekről, idősekről, rokonokról, stb. *Egyéb családi és gondozási kötelességek* Pénzügyi elkötelezettségek gyermekek vagy más, az egyén háztartásán kívül élő családtagokkal kapcsolatban; érzelmi és/vagy időbeli elkötelezettség családtagokkal vagy másokkal kapcsolatban *Egyéb háztartási körülmények* A képesség arra, hogy biztonságos, fenntartható és megfelelő lakhatást biztosítson **• Munkakultúra** Olyan kultúra a családban, a kortárscsoportban és más személyes kapcsolatokban, valamint a tágabb közösségben, amely a munkára ösztönöz, illetve a munkavállalást támogatja **• Forrásokhoz való hozzájutás** *Közlekedés elérhetősége* Hozzájutás a saját vagy gyorsan elérhető magánszállításhoz; képesség a megfelelő távolságra való gyalogos eljutásra	**• Keresleti tényezők** *Munkaerő-piaci tényezők* A helyi, regionális, vagy máshol lévő kereslet szintje; a helyi és regionális kereslet jellege és változásai (elvárt készségszintek; üres állások szakmastruktúrája; a szektorok, ahol a kereslet koncentrálódik); a helyi munkaerőpiac elhelyezkedése, központi helyzete/távolsága az ipari/foglalkoztatási központoktól; a munkahelyekért folyó verseny intenzitása; a munkaadók versenytársainak tevékenysége; változó fogyasztói preferenciák, stb. *Makrogazdasági tényezők* Makrogazdasági stabilitás; közép- és hosszú távú üzleti bizalom; a munkaerő-kereslet szintje és jellege a nemzetgazdaságban *Az üres állások sajátosságai* Díjazás; munkafeltételek; munkaidő és a műszakbeosztásos munka túlsúlya; előmeneteli lehetőségek; a részmunkaidős, határozott idejű és alkalmi munka elterjedtsége; a „belépési szintű” pozíciók elérhetősége *Munkaerő-toborzási tényezők* A munkaadók formális toborzási és kiválasztási eljárásai; a munkaadók

Team-munka; üzleti gondolkodás; általános gazdasági ismeretek; folyamatos tanulás; előrelátás; az álláshoz kapcsolódó specifikus készségek; vállalkozási készségek *Képzettségek* Formális iskolai végzettség és szakképzettség; állás-specifikus képzettségek *Szakterületi tudásalap* Munkatapasztalat; általános munkakészségek és személyes alkalmasság; általánosságban értékelt készségek (mint a gépkocsivezetés); szakmaspecifikus készségek *Munkaerő-piaci kötődés* Jelenlegi munkanélküliség/munkában állás időtartama; foglalkoztatás-történet „egyenlege”	*Pénztőke elérhetősége* A háztartás jövedelmi szintje; bármiféle pénzügyi nehézségek mértéke és időtartama; a pénzbeli támogatás formális és informális forrásainak elérhetősége; jövedelemgazdálkodás és hitel *A társadalmi tőke elérhetősége* A személyes és családi támogató hálózatok elérhetősége; a formális és informális közösségi támogató hálózatok elérhetősége; az informális társas hálózat kapcsolatainak száma, kiterjedése és státusza	általános kiválasztási preferenciái (például a korábbi munkatapasztalatokkal kapcsolatban); a munkaadók munkavállaló-keresési csatornái (az alkalmazottak toborzása során használt keresési módszerek); diszkrimináció (például kor, nem, etnikum, lakóhely, fogyatékosság, munkanélküliség időtartama alapján); a munkaadók milyen formában és mértékben használnak informális hálózatokat; csak megfelelő képzettséget vagy az alkalmasságot igazoló iratokat várnak el
***Demográfiai jellemzők** Kor, nem, stb. **•Egészség és jóllét** *Egészségi állapot* Jelenlegi fizikai egészség; jelenlegi lelki egészség; egészségügyi történet; pszichológiai jóllét *Fogyatékosság* A fizikai, lelki és értelmi fogyatékosság jellege és mértéke **•Álláskeresés** A formális álláskeresési szolgáltatások/információs források hatékony használata (beleértve az internetet is); az informális társas hálók ismerete és hatékony használata; képesség önéletrajz/jelentkezési űrlap kitöltésére; interjú-készségek/önbemutatás;		**•Képessé tevő támogató tényezők** *Foglalkoztatáspolitikai tényezők* A közszolgáltatások és munkaközvetítő technikák (például álláskeresés/tanácsadás) elérhetősége; a közszolgáltatások ismerete (például használata és a megbízhatóságával kapcsolatos vélemények a munkaadók/álláskeresők körében); Az adó- és juttatási rendszeren belüli ösztönzők; a „segély helyett munkát”/aktiválás léte, és a munkavállalás kikényszerítése; a képzések elérhetősége és korlátai; a helyi/regionális fejlesztési politikák kiterjedése; az iskola és munka közötti átmenetet megkönnyítő intézkedések, valamint a foglalkoztathatóság fejlesztését célzó programok az iskolában és az egyetemen

referenciák; a saját erősségek és gyengeségek ismerete; a munkaerőpiac térbeli sajátosságainak és a lehetőségek típusainak ismerete; az álláscélok reális megközelítése **Alkalmazkodóképesség és mobilitás** Földrajzi mobilitás; a bérrugalmasság és a még elfogadhatónak tekintett legkisebb bér; foglalkozási rugalmasság (munkaidő, foglalkozások, szektorok)		*Egyéb képessé tevő politikai tényezők* A közösségi közlekedés, a gyermekek napközbeni ellátása és más támogató szolgáltatások elérhetősége és kifizethetősége

Az „egészség és jóllét" faktorok közé tartozik: az egészségi állapot (fizikai és lelki egészség; egészségügyi történet, a fizikai képesség a különböző munkák elvégzésére, melyeknek egy része korfüggő), a fogyatékosság (amiben beletartozik a fizikai, értelmi és tanulási fogyatékosság jellege és mértéke). A brit politikai környezetben a munkaképes korú férfiak tartós betegségének ügye vált jelentős prioritássá, bár vitatott kérdés maradt, hogy a munkaképtelenség növekvő szintje vajon milyen mértékben tükrözi az egészségi állapot romlását, vagy a „rejtett munkanélküliséget" (Nickell and Quintini, 2002). Az olyan politikák, mint az Új Megállapodás a Fogyatékos Emberekkel (New Deal for Disabled People) célzott munkaközvetítő támogatás nyújtására törekszik a súlyos fizikai vagy egyéb fogyatékossággal élő embereknek. Bár kérdések merültek fel arra vonatkozóan, hogy a politika nem megfelelő állásokba kényszerítheti a sebezhető csoportokat (Roulstone, 2000), de vannak bizonyítékok a program pozitív eredményeiről is, azaz olyan fogyatékkal élő résztvevőkről, akik számára előnyt jelentett a munka világába való visszatérés, „támogatott foglalkoztatást" nyújtó környezetben (Heenan, 2002).

Az „álláskeresés" arra vonatkozik, hogy mennyire jól azonosítja és keresi valaki az állást. Beletartozik: a formális álláskeresési szolgáltatások/információs források hatékony használata; a megfelelő technológiák használata; az informális társas hálók ismerete és hatékony használata; a képesség önéletrajz/jelentkezési űrlap kitöltésére, az interjú-készségek/önbemutatás; a munkaerőpiac ismerete, beleértve a keresett típusú állások megfelelőségét; és az álláskeresési erőfeszítések mértéke, hatásossága és hatékonysága. Jelentős szakirodalmi anyag foglalkozik az álláskeresési stratégiákkal, és annak jelentőségével, hogy milyen keresési csatornákat használnak az álláskeresők, milyen intenzitással és milyen hatékonysággal (Holzer, 1988; Budd *et al*, 1998; Wanberg *et al*, 1999; Boheim and Taylor, 2001).

Az álláskeresési támogatás a nemzeti foglalkoztatáspolitikák fő komponense (a Munkaügyi Központ Plusz [Job-centre Plus] és a Karrier Szolgálat [Careers Service] nyújtotta támogatással), beleértve az internet-alapú szolgáltatásokat (McQuaid *et al*, 2003). A hatékony álláskeresés elősegítése is jelentős célja a nemzeti „segély helyett munkát" programoknak, például az Új Megállapodásnak. Miközben az állami hivatalok által biztosított formális

szolgáltatások hatékonyságát megkérdőjelezték (Osberg, 1993), bizonyított, hogy a brit Munkaügyi Központok hálózata által nyújtott strukturált álláskeresési segítség jótékonyan hatott a munkába lépési rátára (Gregg and Wandsworth, 1996; Thomas, 1997). Ahogy a fentebb tárgyalt más politikai mechanizmusokkal kapcsolatban is, a munkát előnyben részesítő megközelítéssel szemben is maradtak fenntartások, melyek szerint a kikényszerített munkába állás nem vezet hosszabb távon fenntartható foglalkoztatáshoz (Daguerre, 2004). Mindazonáltal a hatékony álláskeresési csatornák kiválasztása a foglalkoztathatóság kulcsfontosságú egyéni hatótényezője, és ezért a munkaerő-piaci politika helyénvaló prioritása (McQuaid *et al*, 2004).

Végül az „alkalmazkodóképesség és mobilitás" a következőket jelenti: az álláskereső ismeri saját erősségeit és gyengeségeit; az álláskeresési célok reális mérlegelése; földrajzi mobilitás; a bérrel és a még elfogadhatónak tekintett bérminimummal kapcsolatos rugalmasság; valamint a foglalkozási rugalmasság, amibe beletartozik a rugalmas munkaidő, a többműszakos munka és a különböző foglalkozások és szektorok közötti mozgás elfogadása. Számtalan kutatás mutatott rá a bérrel kapcsolatos rugalmasság jelentőségére az egyének foglalkoztathatóságában (lásd például Layard *et al*, 1994; Aberg, 2001; Bloeman és Stancanelli, 2001). Mindazonáltal a legújabb foglalkoztathatósági irodalomban egyre nagyobb figyelmet kapnak az alkalmazkodóképesség tágabb összefüggései. Különösen említendők azok a nehézségek, amelyekkel az idősebb munkások szembesülnek, amikor alkalmazkodniuk kell a „hagyományos" szektorok hanyatlásához. Sok idősebb, férfi álláskereső továbbra is ezekben a hanyatló szektorokban keres munkát (McQuaid és Lindsay, 2002), és még megfontolni sem hajlandó az elhelyezkedést a gyorsan fejlődő szolgáltatási szektor területein (Lindsay and McQuaid, 2004).

Az emberek azzal kapcsolatos alkalmazkodóképessége, hogy elfogadják a felkínált állásokat, vagy tágabb körben keressenek munkát, elrettentő vagy „kényszerítő" politikákkal befolyásolható. Ezek kevésbé vonzóvá igyekeznek tenni a munkanélküliek számára a segélyen élést, és arra ösztönzik őket, hogy ott keresenek munkát, ahol az elérhető (Nickell, 1998; Layard, 20(X)). Mindazonáltal a kormány számos más, alternatív politikai mechanizmust is használhat. Az Egyesült Királyságban az utóbbi időkben bevezetett adókedvezmény-reformok és a nemzeti minimumjövedelem bevezetése képessé tette az álláskeresőket arra, hogy nagyobb rugalmasságot mutassanak a bérrel kapcsolatos elvárásaikban (McLaughlin *et al*, 2001; Adam-Smith *et al*, 2003). Továbbá, miközben a regisztrált álláskeresőknek bizonyítaniuk kell, hogy aktívan „keresik a munkát" a szektorok széles körében, újító helyi kezdeményezések indultak, melyek az idősebb munkásokat segítik a munkavállalásban a számukra ismeretlen szektorokban, például a kiskereskedelemben (Nickson *et al*, 2003).

6.2. Személyes körülmények

A második komponenshez, a „személyes körülményekhez" egy sor társadalmi-gazdasági tényező tartozik, melyek az egyén társadalmi és háztartási helyzetére vonatkoznak. Ezek hatással lehetnek az egyén munkavállalási képességére és akaratára, vagy arra a környezeti nyomásra, ami rákényszerítheti a munkalehetőség elfogadására. A háztartási körülményeket feloszthatjuk: közvetlen gondozási kötelezettségekre (például gyermekekről, idős hozzátartozóktól); egyéb családi és gondozási kötelezettségekre (beleértve a gyermekekkel kapcsolatos fizetési kötelezettségeket; a családtagokkal kapcsolatos érzelmi és/vagy időbeli elkötelezettségeket); és egyéb háztartási körülményekre (mint amilyen a képesség a megfelelő

lakhatás biztosítására). A személyes körülmények másik eleme a „munkakultúra”, ami az egyén attitűdjeire és aspirációira gyakorolt tágabb szociális hatásokra vonatkozik. Ide tartozik az olyan kultúra a családban, a kortárs-csoportokba és a tágabb közösség körében, mely ösztönzi és támogatja a munkavállalást.

A jelenlegi politikai környezetben például a gyermekgondozással kapcsolatos adókedvezmény bevezetése az Egyesült Királyságban nyilvánvaló kísérletet jelent a munkavállalás olyan akadályainak elhárítására, melyek a gondozási kötelezettségekkel függenek össze. A szociális lakásügyi politika fejlődése az olyan területeken, ahol a saját lakás megvásárlása sok alacsony jövedelmű dolgozó számára lehetetlen, szintén azoknak az akadályoknak az eltávolítását célozza, amelyek a személyes, háztartási körülményekben gyökereznek. Ellentmondásosabb jelenség, hogy a kormány nyilatkozataiban újra meg újra az erős „munkakultúra” támogatására és a „munkátlanság kultúrája” elleni fellépésre szólít fel néhány hátrányos helyzetű területen (DWP, 2003). A a társadalomkutatók bizonyos körében az 1980-as és 1990-es években népszerű volt az a gondolat, mely szerint a munkanélküli „alsó osztály” (underclass) visszautasítja a munkába állást, mert jobb szeret segélyen élni (lásd fentebb). A munkanélküliség csökkenése viszont, ami a folyamatos gazdasági növekedés következtében még a leghátrányosabb helyzetű csoportok körében is tapasztalható volt az 1990-es évek közepétől, aláásta a feltételezést, hogy létezne egy körülírható, népes alsó osztály (Freeman, 2000). Mindazonáltal a plusz álláskeresési és képzési támogatás, melyet azon területek helyhatósági irodáinak nyújtottak, ahol különösen magas volt a tartós munkanélküliek aránya (az Egyesült Királyságban 2004 áprilisától próbálták ki, „Dolgozó Szomszédságok” [Working Neighbourhoods] elnevezéssel a programot) legalábbis jelzi az igyekezetet, hogy a forrásokat azokra a helyi munkaerőpiacokra koncentrálják, amelyeknek a leginkább szükségük van a segítségre.

A tényezők következő csoportja a „forrásokhoz való hozzájutásra” vonatkozik. Ide tartoznak a közlekedéssel/mobilitással összefüggő ügyek (a magánszállításhoz való hozzáférés; a képesség arra, hogy megfelelő távolságot gyalog tegyenek meg a munkavégzés érdekében); a pénztőke elérhetősége (mint amilyen a háztartás jövedelmi szintje és a pénzbeli támogatás formális és informális forrásainak elérhetősége); a társadalmi tőke elérhetősége (pl. a személyes és családi támogató hálózatok; a formális és informális közösségi támogató hálózatok elérhetősége, főleg azoké, amelyek fontosak az álláskeresésben). A társadalmi tőke elmélete az érdeklődés homlokterébe került az álláskeresési irodalomban (Stoloff *et al*, 1999; Brown és Konrad, 2001; Chappie, 2002). Bizonyos helyi gazdaságokban (mint amilyenek a vidéki területek) a társadalmi hálózatok különösen fontosak (Hofferth és Iceland, 1998; Monk *et al*,1999). Általánosabban, a nagyszámú kapcsolat magasabb státuszú munkavállalókkal (még ha ezek gyengék is) kimutathatóan összefügg a munkaerő-piaci előmenetellel (Granovetter, 1974, 1982), és egyes esetekben a munkanélküliségből való kilépéssel (Levesque and White, 2001).

6.3. Külső tényezők

A harmadik csoportba a személy foglalkoztathatóságára ható „külső tényezőket” soroltuk, ilyenek például a munkaerő-piaci kereslet feltételei és a foglalkoztatással kapcsolatos állami szolgáltatások képessé tevő támogatása. Ahogy korábban már írtuk, a „keresleti tényezők” csoportjába tartoznak: a helyi munkaerő-piaci tényezők (mint a helyi, regionális vagy egyéb munkaerő-kereslet, az állás földrajzi elhelyezkedése, a helyi munkaerő-piacok központi fekvése, vagy távolsága az ipari/foglalkoztatási centrumoktól, az állásokért folyó verseny

intenzitása); a makrogazdasági tényezők (a makrogazdasági stabilitás, a munkaerő-kereslet mértéke és jellege a nemzetgazdaságban, stb.); az üres állások jellemzői (fizetés, munkafeltételek, munkaidő és a többműszakos munka elterjedtsége, előmeneteli lehetőségek, a részmunkaidős, határozott idejű és alkalmi munka mértéke, a „belépési szintű" pozíciók elérhetősége szükség esetén); a munkaerő-toborzás tényezői (beleértve a munkaadók formális toborzási és kiválasztási eljárásait és általános kiválasztási preferenciáit, a diszkrimináció, annak mértéke és jellege, ahogy a munkaadó felhasználja az informális hálózatokat) (bővebb kifejtésért lásd Adams *et al*, 2000).

A munkaerő-kereslet és –kínálat összeegyeztetésére szolgálnak a „képessé tevő támogató tényezők", melyek közé tartoznak: a foglalkoztatáspolitikai tényezők (a közszolgáltatások és munkaközvetítő technikák elérhetősége, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat, az informálást és álláskeresési tanácsadást, a közszolgáltatások használatát és a megbízhatóságukkal kapcsolatos véleményeket a munkaadók/álláskeresők körében, az adó- és juttatási rendszeren belüli ösztönzőket, az iskola és munka közötti átmenetet megkönnyítő intézkedéseket), és egyéb politikai tényezők, melyek képessé teszik az embereket a munkavállalásra (mint a közösségi közlekedésnek vagy a gyermekek napközbeni ellátásának az elérhetősége és megfizethetősége). Példa a helyi gyermekgondozási támogatásra a skót „A Családokért Dolgozunk" („Working for Families") program, mely 20 millió fontos költségvetéssel segíti a hátrányos helyzetű szülők munkába állását. A program rugalmas gyermekgondozási ellátást és más segítséget nyújt azoknak, akik a munkanélküliségből kilépve munkába állnak.

A keresleti és képessé tevő támogató tényezők nyilvánvalóan összekapcsolódnak. A munkaerő-piaci keresletre hatással lehetnek a makrogazdasági növekedést és stabilitást célzó nemzeti politika, a diszkrimináció törvényes tiltása, a keresletet a belső beruházás és vállalkozásfejlesztés támogatásával élénkítő regionális és helyi stratégiák. Campbell (2000) szintén hangsúlyozza, hogy a helyi munkaerő-piaci politikák fontos szerepet tölthetnek be a tartós munkanélküliség csökkentésében. Sokat tárgyaltunk már ezek közül a politikai lépések közül fentebb, rávilágítva, hogy milyen nagy mértékben függnek össze egymással az egyéni tényezők, a személyes körülmények és a külső (munkaerő-piaci és politikai) tényezők. Például az egyén álláskeresési stratégiájának hatékonyságát csak úgy érthetjük meg, ha figyelembe vesszük a munkaadók toborzási preferenciáit és csatornáit. Ez a kapcsolat ráadásul sajátos munkaerő-piaci és politikai környezetben zajlik.

A fent leírt keret sokban hasonlít más korábbiakra. Meghatározó jellemzője talán az, ahogy tisztázni és tudatosítani igyekszik az egyéni tényezők szerepét, amit befolyásolni lehet az álláskeresőket megcélzó szokásos kínálati oldalú politikai intézkedésekkel, elkülönítve e tényezőket a személyes körülményektől, melyek egészen más politikai beavatkozásokat igényelhetnek, vagy alapvetően korlátozhatják az egyén munkaerő-piaci részvételét. Mindkét tényező-együttest pedig ugyanakkor elkülönítettük a munkaadókkal kapcsolatos, a gazdasági, az intézményi és a munkaerő-piaci tényezőktől, melyek nyilvánvalóan külsők az egyén számára. A foglalkoztathatóság koncepciójának ilyen átrendezésével a leírt keretrendszer megerősíti, hogy nem csak az egyéni, kínálati oldalú tényezők igényelnek részletes leírást és elemzést, hanem a foglalkoztathatósági egyenlet összes aspektusa, beleértve ebbe a keresletet is.

7. Következtetések

Tanulmányunkban a foglalkoztathatóság koncepcióját elemeztük, bemutattuk a jelentőségét a helyi, nemzeti és nemzetközi munkaerő-piaci politikában, áttekintettük a kategória munkadefinícióit, nyomon követtük a fogalom történeti fejlődését, és megvizsgáltuk, hogy miképp alkalmazzák a fogalmat ma az Egyesült Királyság munkaerő-piaci politikájában.

Fontos tudatosítanunk, hogy a foglalkoztathatóság implicit módon feltételezi a kereslet sajátos típusait, melyek helytől, időtől és munkaadóktól függően változhatnak. A munkaadók, a potenciális munkavállalók és a tágabb társadalom is különböző nézőpontokból szemlélheti és szemléli a foglalkoztathatóságot. A foglalkoztathatóságot tekinthetik az egyén és egyetlen állás (vagy „állások osztálya”) közötti viszony vonatkozásában, így aki „foglalkoztathatónak” minősül egy bizonyos állás tekintetében, esetleg egy másik tekintetében már nem lesz az. A munkaadó nézőpontjából valaki, aki a megfelelő foglalkoztathatósági készségekkel és tulajdonságokkal rendelkezik, esetleg „foglalkoztatható”, de ezek lehetnek pusztán minimális kritériumok a jelentkezők vizsgálatakor, amelyek nem vezetnek állásajánlathoz. Az álláskereső szempontjából a képessé tevő támogatás (mint amilyen a munkába szállítás) elérhetőségének hiánya, vagy a szerződés feltételei (pl. a többműszakos munkarend) azt jelenthetik, hogy az adott állás számára nem elfogadható. A politikai döntéshozók szempontjából az a tény, hogy valaki nem fogadja el az állást és munkanélküli marad, azt jelentheti, hogy (egy bizonyos megüresedés vagy foglalkoztatási szerep vonatkozásában) a személy nem „foglalkoztatható”.

Az utóbbi években sok - bár nem mindegyik - kutató és politikai döntéshozó a foglalkoztathatóság „szűk” felfogását használta, ami a „foglalkoztathatósági készségeket és tulajdonságokat” állította a középpontba, ebből pedig gyakran tisztán kínálati oldalú „foglalkoztathatósági” politika következett. Tanulmányunkban bemutattuk a foglalkoztathatóság „tág” keretét, mely nem csak az „egyéni tényezőket” (beleértve a foglalkoztathatósági készségeket és tulajdonságokat, valamint az álláskeresést) veszi számba, hanem a „személyes körülményeket” és a „külső tényezőket” is. E tényezők nyilvánvalóan szoros kölcsönös kapcsolatban állnak egymással.

Bár a két szemlélet nem zárja ki egymást, a foglalkoztathatóság „tág” szemlélete legalább kétféle módon kiterjeszti a „szűk” koncepciót. Az első arra vonatkozik, hogy a munkaadó által elvárt foglalkoztathatósági készségek és tulajdonságok függnek a működési keretüket jelentő környezet változásaitól, például a változó fogyasztói preferenciáktól, a versenytársak tevékenységétől és a munkaerőpiac állapotától. Egy „feszes” munkaerő-piacon egy munkaadó esetleg elfogad (vagy foglalkoztathatónak talál) olyasvalakit is, akinek a felvételét egy „lazább” munkaerőpiacon meg sem fontolná. Másodszer, a koncepció „szűk” értelmezése, melynek középpontjában az egyéni készségek és tulajdonságok állnak, a foglalkoztathatósági egyenlet fontos aspektusait ragadja meg, de más fontos aspektusokat figyelmen kívül hagy. Például lehetnek olyan körülmények, melyek között erős, széles körben használható készségekkel és jó álláskeresési stratégiával rendelkező álláskeresők sem kapnak munkát, mivel az aktuális "foglalkoztathatóságuk" korlátozott, például a következő okok miatt: családi és gondozási kötelezettségek (melyek esetleg következményei a megfelelő gyermekgondozási szolgáltatások hiányának és egyes munkaadók vonakodásának, hogy „családbarát” intézkedéseket hozzanak); a közlekedési lehetőségek elégtelensége és/vagy a nagy földrajzi távolság; az üres állások száma és/vagy típusa a helyi munkaerő-piacon; a munkaadók toborzási módszerei.

Mindezeket a tényezőket figyelembe kell venni a „foglalkoztathatóság” értelmezésekor, ha ez a (munkában álló, vagy munkanélküli) egyénnek arra a képességére vonatkozik, hogy munkába álljon, vagy munkahelyet váltson, és nem elsősorban azokra a minimális készségekre és attitűdökre koncentrál, amelyeket egy munkaadó elvár egy munkára jelentkezőtől.

Egy tág megközelítés segítheti az elemzőket és a politikai döntéshozókat azon tényezők teljes körének azonosításában, melyek hatással vannak annak valószínűségére, hogy egy személy megkap-e egy új állást, és így segítheti jobb munkaerő-piaci modellek kialakítását. Ez a megközelítés azt is elősegítheti, hogy az elemzők és politikai döntéshozók közelebb jussanak egy fenntarthatóbb, hosszú távú munkaerő-piaci stratégiához, mivel ennek alkalmazásával sok olyan munkaerő-piaci tényezőt azonosíthatnak, amelyek például megakadályozzák az embereket a megfelelő munka megtalálásában, továbbá feltárhatják a szükséges intézkedéseket és a közöttük levő kapcsolatokat.

Ezen kívül, az álláskeresőknek és a munkaerő-piaci programok résztvevőinek a hosszú távú foglalkoztathatósága aligha javítható az olyan képzési programokkal, amelyek csak a munkaadók pillanatnyi szükségleteiből következő kompetencia-elvárásokat veszik figyelembe. Az olyan általános készségekbe történő beruházás, amelyek más területeken is alkalmazhatók, és hosszú távon jelentenek értéket a munkaadóknak, munkavállalóknak és más álláskeresőknek, alapvető elkötelezettséget igényel a munkahelyen belüli és azon kívüli képzés iránt, valamint az egyéni foglalkoztathatóság sok egyéb akadályának legyőzése iránt. A munkaadóknak meghatározó szerepük van e programok kidolgozásában és végrehajtásában. A keresletorientált foglalkoztathatósági programok és a közvetítő munkaerő-piaci projektek ugyanis nagymértékben hatásosaknak bizonyultak, mind a kínált képzések relevanciája, mind a résztvevőknek biztosított pozitív és fenntartható kimenetek vonatkozásában. Mindazonáltal továbbra is szükség van arra, hogy a helyi és országos politika döntéshozói figyelembe vegyék minden lényeges érdekcsoport – a munkaadók, a munkavállalók és az álláskeresők – érdekeit, és hogy a munkavállalás és előtt álló akadályok és a folyamat teljes spektrumát integrált módon közelítsék meg. A gondozási szükségleteket is figyelembe kell venni ahhoz, hogy láthassuk a foglalkoztathatóság tág (vagy inkább „szűk”) felfogásába tartozó sok különböző elem oksági következményeit.

Végül visszatérve a foglalkoztathatóságot övező teoretikus vitához, folyamatos igény van arra, hogy a kutatók és politikaelemzők vizsgálják mindazon tényezőket, amelyek hatással vannak az egyén azzal kapcsolatos képességére, hogy elsajátítsa a „foglalkoztathatósághoz tartozó jellemző tulajdonságokat vagy minőséget”. A foglalkoztathatóságot hívószóként használják a „segély helyett munkát” jellegű stratégiákban, ami nem sokat segít abban, hogy megértsük a munkaerő-piaci hátrányok kínálati oldalú és keresleti oldalú értelmezésével kapcsolatos mai vitákat. A foglalkoztathatóság tág koncepciójának alkalmazása képessé tesz minket arra, hogy multidimenzionális jelenségként írjuk le, és elemezzük azokat a munkavállalás előtt álló akadályokat vagy folyamatokat, amelyekkel sok munkában álló és munkanélküli ember találkozik; lehetőséget nyújt a kínálati *vagy* keresleti oldalt hangsúlyozó vita ortodoxiájának meghaladására; és olyan értelmezésekhez, valamint politikai megoldásokhoz segít minket, melyek tükrözik a munkában állók és a munkanélküliek, valamint a munkaerőpiac között folyó interakcióra ható tényezők sokoldalú és komplex kombinációit.

IRODALOM

ABBRING, J., BERG, G. VAN DEN and OURS, J. VAN (2001) Business cycles and compositional variation in US unemployment, *Joumal of Business and Economic Statistics,* 19, pp. 436-448.

ABERG, R. (2001) Equilibrium unemployment, search behaviour and unemployment persistency, *Cambridge Joumal of Economics,* 25, pp. 131-147.

ADAMS, J., GREIG, M. and MCQUAID, R. W. (2000) Mismatch unemployment and local labour market efficiency: the role of employer and vacancy characteristics. *Environment and Planning A,* 32, pp. 1841-1856.

ADAMS, J., GREIG, M. and MCQUAID, R. W. (2002) Mismatch in local labour markets in central Scotland: the neglected role of demand. *Urban Studies,* 39(8), pp. 1399-1416.

ADAM-SMITH, D., NORRIS, G. and WILLIAMS, S. (2003) Continuity or change? The implications of the National Minimum Wage for work and employment in the hospitality industry. *Work, Employment and Society,* 17, pp. 29-47.

BARUCH, Y. (2001) Employability: a substitute for loyalty?. *Human Resource Development International, 4,* pp. 543-566.

BECKER, G. (1975) *Human Capital: A Theoretical and empirical Analysis,* 2nd edn. New York: National Bureau for Economic Research.

BELT, V. and RICHARDSON, R. (2005) Social labour, employability and social exclusion: pre-employment training for call centre work. *Urban Studies,* 42(2), pp. 257-270.

BLANCHARD, O. and SUMMERS, L. (1987) Hysteresis in unemployment, *European Economic Review,* 31, pp. 288-295.

BLOEMAN, H. and STANCANELLI, E. (2001) Individual wealth, reservation wages and transitions to employment, *Joumal of Labor Economics,* 19, pp. 400-439.

BLUNKETT, D. (1999) Pessimistic pundits put on notice. *The Guardian,* 11 August, p. 25.

BOERI, T., LAYARD, R. and NICKELL, S. (2000) *Welfare to work and the fight against long-termunemployment.* DfEE Research Report No. 206. Norwich: The Stationery Office.

BOHEIM, R. and TAYLOR, M . P. (2001) *Job search methods, intensity and success in Britain in the 1990s.* Working Paper 01-07, Institute for Social and Economic Research, University of Essex, Colchester.

BROWN, D. W. and KONRAD, A. M. (2001) Jobseeking in a turbulent economy: social networks and the importance of cross-industry ties to industry change, *Hutnan Relations,* 54(8), pp. 1015-1044.

BRYSON, A. (2003) Permanent revolution: the case of Britain's welfare to work regime. *Benefits,* 11, pp. 11-17.

BUDD, A., LEVINE, P. and SMITH, P. (1998) Unemployment, vacancies and the longterm unemployed. *Economic Joumal,* 98, pp. 1071-1091.

CAMPBELL, M. (2000) Employability, adaptability and flexibility: changing labour market prospects. *Regional Studies,* 34, pp. 655-668.

CANADIAN LABOUR FORCE DEVELOPMENT BOARD (1994) *Putting the pieces together: towards acoherent transition system for Canada's labour force.* Ottawa: Canadian Labour Force Development Board.

CBI (CONEEDERATION OF BRITISH INDUSTRY) (1999) *Making Employability Work: An Agenda for Action.* London: CBI.

CEC (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES) (1999) *The European Employment Strategy: Investing in People; Investing in More and Better Jobs.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

CEC (2003a) *Proposal for a council decision on guidelines for the employment policies of member states.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

CEC (2003b) *The Future ofthe European Employment Strategy: A Strategy for Full Employment and Better Jobs for All.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

CHAPPLE, K. (2002) Out of touch, out of bounds: how social networks shape the labour market radii of women on welfare in San Erancisco, *Urban Geography,* 22, pp. 617-640.

COOK, J., ROCHE, M., WILLIAMS, C. C. and WiNDEBANK, J. (2001) The evolution of active welfare policies as a solution to social exclusion in Britain, *Joumal of European Area Studies, 9,* pp. 13-26.

DAGUERRE, A. (2004) Importing workfare: policy transfer of social and labour market policies from the USA to Britain under New Labour, *Social Policy and Administration,* 38, pp. 41 -56.

DEAN, H., MACNEILL, V. and MELROSE, M. (2003) Ready to work? Understanding the experiences of people with multiple problems and needs. *Benefits,* 11, pp. 19-25.

DfEE (DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT) (1997a) *DfEE Press Release 178/97: Blunkett's call to the nation to join his crusade for jobs.* London: DfEE.

DfEE (1997b) *The Design ofthe New Deal for 18-24 Year Olds.* London: DfEE.

DfEE (1997c) *Learning and Working Together for the Future.* London: DfEE.

DfEE (1998) *The Design ofthe New Deal for Longterm Unemployed People.* London: DffiE.

DfEE (2001) *The UK Employment Action Plan.* London: DfEE.

DHFETE (DEPARTMENT OF HIGHER AND FURTHER EDUCATION, TRAINING AND EMPLOYMENT) (2002) *Report of the Taskforce on Employability and Long-term Unemployment.* Belfast: DHFETE.

DRUCKER, P.F. (1985) *Innovation and Entrepreneurship.* London: Heinemann.

DSS (DEPARTMENT FOR SOCIAL SECURITY) (1998) *New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare.* London: DSS.

DWP (DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS) (2002) *The UK Employment Action Plan 2002.* London: DWP.

DWP (2003) *Full Employment in Every Region.* London: DWP.

ELLIG, B. R. (1998) Employment and employability: foundation of the new social contract. *Human Resource Management,* 37, pp. 173-175.

ETZONI, A. (1993) *The Spirit ofthe Community.* New York: Simon and Schuster.

EVANS, C , NATHAN, M. and SIMMONDS, D. (1999) *Employability through Work.* Manchester: Centre for Local Economic Strategies.

EVANS, M. (2001) Britain: moving towards a work and opportunity-focused welfare state?, *International Joumal of Social Welfare,* 10, pp. 260-266.

FINN, D. (2000) From full employment to full employability: a new deal for Britain's unemployed?, *Intemational Joumal of Manpower,* 21, pp. 384-399.

FINN, D. (2003) The 'employment-first' welfare state: lessons from the New Deal for Young People, *Social Policy and Administration,* 37, pp. 709-724.

FLETCHER, D. R. (2004) Demand-led programmes: challenging labour market inequalities or reinforcing them?. *Environment and Planning C,* 22, pp. 115-128.

FREEMAN, R. (2000) The US 'underclass' in a booming economy. *World Economics,* 1, pp. 89-100.

GARDNER, H. (1999) *Intelligence Reframed: Multiple Intelligences for the 21st Century.* New York: Basic Books.

GAZIER, B. (1998a) Observations and recommendations, in: B. GAZIER (Ed.) *Employability —Concepts and Policies,* pp. 298-315. Berlin: European Employment Observatory.

GAZIER, B. (1998b) Employability — definitions and trends, in: B. GAZIER (Ed.) *Employability: Concepts and Policies,* pp. 37-71. Berlin: European Employment Observatory.

GAZIER, B. (2001) Employability: the complexity of a policy notion, in: P. WEINERT, M. BAUKENS, P. BOLLEROT *ET AL.* (Eds) *Employability: From Theory to Practice,* pp. 3-23. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

GIBB, A. A. (1993) The enterprise culture and education, *Intemational Small Business Joumal,* 11, pp. 11-34.

GLOMB, T. M. and TEWS, M. J. (2004) Emotional labor: a conceptualization and scale development, *Joumal of Vocational Behavior,* 64, pp. 1-23.

GRANOVETTER, M. (1974) *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

GRANOVETTER, M. (1982) The strength of weak ties: a network theory revisited, in: P. V. MARSDEN and N. LIN (Eds) *Social Structure and Network Analysis,* pp. 105-130. London: Sage.

GREGG, P. and WANDSWORTH, J. (1996) How effective are state employment agencies? Jobcentre use and job matching in Britain,*Oxford Review of Economics and Statistics,* 58, pp. 443-467.

HARTSHORN, C. and SEAR, L. (2005) Employability and enterprise: evidence from the North East, *Urban Studies,* 42(2), pp. 271-283.

HAUGHTON, G., JONES, M., PECK, J. *ET AL.* (2000) Labour market policy as flexible workfare: Prototype Employment Zones and the new workfarism. *Regional Studies,* 34, pp. 669-680.

HEENAN, D. (2002) 'It won't change the world but it turned my life around': participants' views on the personal advisor scheme in the New Deal for Disabled People, *Disability and Society,* 17, pp. 383-401.

HILLAGE, J. and POLLARD, E. (1998) *Employability: Developing a Framework for Policy Analysis.* London: DfEE.

HM TREASURY (1997) *Treasury Press Release 122/97, 13th October: Gordon Brown unveils UK Employment Action Plan.* London: HM Treasury.

HOFFERTH, S. L. and ICELAND, J. (1998) Social capital in rural and urban communities. *Rural Sociology,* 63, pp. 574-598.

HOLMES, L. M. (2001) Reconsidering graduate employability: the graduate identity approach. *Quality in Higher Education, 1,* pp. 111-119.

HOLZER, H. J. (1988) Search methods used by unemployed youths, *Joumal of Labor Economics,* 6, pp. 1-20.

ILO (INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION) (2000) *Training for Employment: Social Inclusion, Productivity Report V.* Geneva: ILO.

KLEINMAN, M. and WEST, A. (1998) Employability and the New Deals, *New Economy,* 5, pp. 174-179.

KLEINMAN, M., WEST, A. and SPARKES, J. (1998) *Investing in employability: the roles of business and govemment in the transition to work.* London: London School of Economics.

LABOUR PARTY (2001) *Ambitions for Britain: Labour's Manifesto.* London: Labour Party.

LAKEY, J., BARNES, H. and PARRY, J. (2001) *Getting a Chance: Employment Support for Young People with Multiple Disadvantages.* York: Joseph Rowntree Eoundation.

LAYARD, R. (1997) Preventing long-term unemployment: an economic analysis, in: D. J. SNOWER and G. DE LA DEHESA (Eds) *Unemployment Policy: Govemment Options for the Labour Market,* pp. 333-348. Cambridge: Cambridge University Press.

LAYARD, R. (2000) Welfare-to-work and the New Deal, *World Economics,* 1, pp. 29-39.

LAYARD, R., NICKELL, S. and JACKMAN, R. (1991) *Unemployment, Macroeconomic Performanceand the Labour Market.* Oxford: Oxford University Press.

LAYARD, R., NICKELL, S. and JACKMAN, R. (1994) *The Unemployment Crises.* Oxford: Oxford University Press.

LEDRUT, R. (1966) *Sociologie du chomage.* Paris: PUE.

LEVESQUE, M. and WHITE, D. (2001) Capital social, capital humain et sortie de l'aide sociaie pour des prestataires de longue duree, *Canadian Joumal of Sociology,* 26, pp. 167-192.

LINDSAY, C. (2001) A new deal through partnership, a new approach to employability: the New Deal for Young People in the United Kingdom, in: A. SERRANO PASCUAL (Ed.) *The Role of Social and Civil Partnerships in Combating Youth Unemployment,* pp. 173-190. Brussels: European Trade Union Institute.

LINDSAY, C. (2002) Long-term unemployment and the employability gap: priorities for renewing Britain's New Deal, *Joumal of European Industrial Training,* 26, pp. 411-419.

LINDSAY, C. and MCQUAID, R. W. (2004) Avoiding the 'McJobs': unemployed job seekers and attitudes to service work. *Work, Employment and Society,* 18, pp. 297-318.

LINDSAY, C , MCCRACKEN, M. and MCQUAID, R. W. (2003) Unemployment duration and employability in remote rural labour markets,*Joumal of Rural Studies,* 19, pp. 187-200.

LISTER, R. (2001) Work for those who can, security for those who cannot: a Third Way in social security reform or fractured social citizenship? in: R. EDWARDS and J. GLOVER (Eds) *Risk and Citizenship: Key Issues in Welfare,* pp. 96-115. London: Routledge.

MACHIN, S. and MANNING, A. (1999) The causes and consequences of long-term unemployment in Europe, in: O. ASHENFELTER and D. CARD (Eds) *Handbook of Labor Economics,* pp. 3085-3139. Amsterdam: Elsevier.

MARTIN, R. L., MORRISON, P. and NATIVEL, C. (2003) The local impact of the New Deal: does geography matter?, in: R. L. MARTIN and P. MORRISON (Eds) *Local Labour Markets: Processes, Problems and Policies,* pp. 175—207. London: Routledge.

MCLAUGHLIN, E., TREWSDALE, J. and MCCAY, N. (2001) The rise and fall of the UK's first tax credit: the Working Families Tax Credit 1998-2000, *Social Policy and Administration,* 35, pp. 163-180.

MCQUAID, R. W. (2002) Entrepreneurship and ICT industries: support from regional and local policies. *Regional Studies,* 36, pp. 909-919.

MCQUAID, R. W. and LINDSAY, C. (2002) The 'employability gap': long-term unemployment and barriers to work in buoyant labour markets. *Environment and Planning C,* 20, pp. 613-628.

MCQUAID, R. W., GREIG, M., and ADAMS, J. (2004) Are New Deal employment initiatives on target? Evidence from job search success in local labour markets, *Intemational Journal of Manpower,* 22, pp. 392-410.

MCQUAID, R. W., LINDSAY, C. and GREIG, M. (2003) *Wired for work? ICT and job seeking in rural areas.* A Report Eor The Joseph Rowntree Foundation. York: York Publishing.

MILLAR, J. (2000) *Keeping Track of Welfare Reform: The New Deal Programmes.* York: Joseph Rowntree Foundation.

MONK, S., DUNN, J., FITZGERALD, M. and HODGE, I. (1999) *Finding Work in Rural Areas: Barriers and Bridges.* York: Joseph Rowntree Eoundation.

MURRAY, C. (1990) *The Emerging British Underclass.* London: IEA.

NICKELL, S. (1998) Unemployment: questions and some answers. *Economic Joumal,* 108, pp. 802-816.

NICKELL, S. and QUINTINI, G. (2002) The recent performance of the UK labour market, *Oxford Review of Economic Policy,* 18, pp. 202-220.

NICKSON, D., WARHURST, C, CULLEN, A. and WATT, A. (2003) Bringing in the excluded? Aesthetic labour, skills and training in the 'new' economy, *Joumal of Education and Work,* 16, pp. 185-203.

OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) (1994a) *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations.* Paris: OECD.

OECD (1994b) *New Orientations for Social Policy.* Paris: OECD.

OECD (1998) *Human Capital Investment: An International Comparison.* Pads: OECD.

OSBERG, L. (1993) Fishing in different pools: job search strategies and job finding success in Canada in the early 1980s, *Joumal of Labor Economics,* II, pp. 348-386.

PECK, J. (2001) *Workfare States.* New York: Guilford.

PECK, J. and THEODORE, N. (2000) Beyond employability, *Cambridge Joumal of Economics,* 24, pp. 729-749.

PHILPOTT, J. (1998) Improving employability and welfare to work policies: a UK perspective, in: B. GAZIER (Ed.) *Employability: Concepts and Policies,* pp. 97-120. Berlin: European Employment Observatory.

PHILPOTT, J. (1999) *Behind the 'Buzzword': Employability.* London: Employment Policy Institute.

POWELL, M. (2000) New Labour and the Third Way in the British welfare state: a new and distinctive approach?. *Critical Social Policy,* 20, pp. 39-60.

RAJAN, A. (1997) Employability in the finance sector: rhetoric vs. reality. *Human Resource Management Joumal,* 7, pp. 67—78.

ROBSON, M. T. (2001) Regional variations in the competitiveness of unemployed job seekers and the rate of outflow from unemployment. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics,* 63, pp. 61-90.

ROULSTONE, A. (2000) Disability, dependency and the New Deal for Disabled People, *Disability and Society,* 15, pp. 427-444.

SAINT-PAUL, G. (1996) Are the unemployed unemployable?, *European Economic Review,* 40, pp. 1501-1519.

SERRANO PASCUAL, A. (2001a) *The European Employment Strategy to tackle youth unemployment: the concept of employability.* Paper presented at the *European Industrial Relations Congress,* Oslo, June.

SERRANO PASCUAL, A. (2001b) The role of social and civil partnership networks in combating youth unemployment: bridging the gap between the European and the local level, in: A. SERRANO PASCUAL (Ed.) *The Role of Social and Civil Partnerships in Combating Youth Unemployment,* pp. 13-59. Brussels: European Trade Union Institute.

SiNEiELD, A. (2001) Benefits and research in the labour market, *European Joumal of Social Security,* 3, pp. 209-235.

STOLOFF, J. A., GLANVILLE, J. L. and BiENENSTOCK, E. J. (1999) Women's participation in the labor force: the role of social networks. *Social Networks,* 21, pp. 91-108.

THOMAS, J. (1997) Public employment agencies and unemployment spells: reconciling the experimental and nonexperimental evidence. *Industrial and Labor Relations Review,* 50, pp. 667-685.

TUROK, I. and EDGE, N. (1999) *The Jobs Gap in Britain's Cities: Employment Loss and Labour Market Consequences.* Bristol: Policy Press.

UN (UNITED NATIONS) (2001) *Recommendations of the High Level Panel of the Youth Employment Network.* New York: United Nations.

VERHAAR, C. H. A. and SMULDERS, H. R. M. (1999) Employability in practice, *Joumal of European Industrial Training,* 23, pp. 268-274.

WANBERG, C , KANFER, R. and ROTUNDO, M . (1999) Unemployed individuals: motives, job search competencies, and job search constraints as predictors of job seeking and re-employment, *Joumal of Applied Psychology,* 84, pp. 987-910.

WEBSTER, D. (2000) The geographical concentration of labour market disadvantage, *Oxford Review of Economic Policy,* 16, pp. 114-128.

WHITE, M. (2000) The New Deal for Young People: towards an ethical employment policy?. *Policy Studies,* 21, pp. 285-299.

WITZ, A., WARHURST, C. and NICKSON, D. (2003) The labour of aesthetics and the aesthetics of organisation. *Organisation,* 10, pp. 33-54.

Rik van Berkel - Iver Hornemann Møller - Colin C. Williams

A BEFOGADÁS/KIREKESZTÉS FOGALMA ÉS A MUNKAFOGALOM*

BEVEZETÉS

Az aktív szociálpolitika bevezetése az egész Európai Unióban úgy tekinthető, mint a munka fontosságának újrafelfedezése. Az aktív szociálpolitika a kontextusában a munkában való részvétel hangsúlyozása különböző mértékben ágyazódik bele a munkát mint 'jogosultságot' és a munkát mint 'kötelezettséget' kiemelő diskurzusokba. Ugyanez a helyzet a munka képessé tevő és fegyelmező elemeit tárgyaló diskurzusokkal. A döntéshozók úgy tekintenek a munkára, mint ami az emberek számára előteremti azokat az anyagi és nem anyagi forrásokat, amelyek révén, ahogy mondani szokták, a 'társadalmi élet teljes jogú résztvevőivé' válnak. Ugyanakkor a munkában való részvétel kötelezettség is, abban az értelemben, hogy akik bekapcsolódnak a munkába, azok társadalmi felelősségüknek tesznek eleget, hozzájárulnak a társadalmi termeléshez, és megelőzik a szociális ellátástól való függőséget.

A szociálpolitikák a munkában való részvétel hangsúlyozásával általában nem a munka általános jelentéséhez kapcsolódnak, mely szerint a munka „azon feladatok mentális és fizikai erőfeszítés kifejtésével való elvégzését jelenti, amelyek célja az emberi szükségleteket kielégítő javak és szolgáltatások előállítása" (Giddens, 1989). Alapesetben a 'munka' a szociálpolitika felfogása szerint a fizetett munkára vagy a munkaviszonyt jelentő állásokra utal. Dél-Európában gyakran fordul elő, hogy az informális piacon végzett munkát hivatalosan nem ismerik el olyan értelemben, hogy az bevonná az embereket a munkaerőpiacba vagy a társadalomba. Azonban ez a piac méreténél és fontosságánál fogva a legközpontibb előfeltétel a hivatalos szociálpolitika és a munkaerőpiacra való bevonást előmozdító programok számára. A dél-európai munkaerőpiacokkal ellentétben Észak-Európában azt a fajta munkát, amely nem a rendes, szabályos vagy szabályozott munkaerőpiac kontextusában zajlik, rendszerint nem tekintik relevánsnak a szociálpolitikai célok megvalósításában. Az informális és szabályozatlan munkát (beleértve a nem fizetett munkaformákat) nem ismerik el sem a befogadást elősegítő potenciálként, sem a társadalomhoz való hozzájárulás egyik módjaként; vagyis egy lehetőségként arra, hogy eleget tegyenek társadalmi felelősségüknek. Bizonyos esetekben egyenesen a befogadás akadályának tekintik, amiképp azt a szociálpolitikákban, explicit vagy implicit módon ki is mondják. Erre egy jó példa, amikor a szociális biztonsági ellátások igénylőinek megtiltják, hogy önkéntes munkát végezzenek, mert úgy vélik, hogy azzal csökkentenék a munkaerőpiac számára való rendelkezésre állásukat. Szintén ezt példázza, amikor a segélyt kapó egyedülálló szülőktől megtagadják a jogot, hogy a gyerekük nevelésével foglakozzanak, és helyette azt

---

* *Rik van Berkel, Iver Hornemann-Møller and Colin C. Williams: The concept of inclusion/exclusion and the concept of work, in Berkel, R. and Hornemann-Møller, I. (eds): Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation?, Policy Press, Bristol 2002, 15-45.*

várják el tőlük, hogy gyermeküket a gyermekmegőrző intézményekbe adják és ezáltal is biztosítsák munkaerőpiaci rendelkezésre állásukat.

Következésképpen ez a fejezet két szorosan összefüggő kérdéscsoportra összpontosít:

- a kirekesztés, a marginalizáció és a befogadás témáival kapcsolatos problematikára;
- az integráció és a differenciálódás témájára.

Továbbá, mivel az Európai Unió döntéshozói komoly prioritásként kezelik a fizetett munkába való bevonást, ennek a fejezetnek a végén a munka fogalmát is taglaljuk.

Az INPART[1] egyik központi fogalma a kirekesztés. Azonban úgy gondoljuk, hogy ha a kirekesztés (valamint a marginalizáció és a befogadás) témájának tartalmát és szélességét mélyebben meg akarjuk érteni, akkor először az integráció fogalmát kell megvizsgálni. Ez azért van így, mert hasznos és produktív a kirekesztés fogalmát a vele összefüggő fogalmak megértésével és meglátásaival összefüggésben elemezni. Az összes kapcsolódó fogalom közül az integráció a legszélesebb, ezért határoztunk úgy, hogy innen indulunk ki. Mint később megmutatjuk, az integráció egy többdimenziós fogalom, amelyet az utóbbi két évszázadban, egészen napjainkig, számtalan módon alkalmaztak különböző társadalmi kontextusokban. Bizonyos módon az integráció egy ernyőfogalom.

Olykor úgy tűnik, mintha a befogadás rokon értelmű lenne az integrációval. Azonban egyre inkább elterjedőben van, hogy legalábbis a tudományos diskurzusban a befogadás fogalmát sokkal szűkebb értelemben használják, mint az integrációét. Ilyen módon a befogadást egyre inkább a kirekesztés ellentéteként értelmezik. Továbbá, a két fogalmat, a befogadást és a kirekesztést vagy dichotómiaként fogják föl (mint például Luhmann, 1997), vagy két ellentétes pólusként, amelyek között a marginalizáció területe helyezkedik el (ez az INPART megközelítése). Tehát ezen a módon a kirekesztés, a marginalizáció és a befogadás egyetlen témát alkotnak. Az különbözteti meg ezt az integráció fogalmától, hogy tendenciájában csupán a mikro és mezoszintű elemzésnél alkalmazzák.

Ez a könyv ehhez a tendenciához csatlakozik, és ebből kifolyólag az integrációt olyan többdimenziós fogalomként fogja föl, amelyet a leggyümölcsözőbben lehet alkalmazni a makrojelenségeknél és a makrokontextusokban. A kirekesztés, valamint a befogadás és marginalizáció hozzákapcsolódó fogalmai azonban olyan témakört alkotnak, amelyet csak egyénekre és csoportokra célszerű alkalmazni. Így, mielőtt bemutatnánk a kirekesztésről (valamint a befogadásról és marginalizációról) kialakított álláspontunkat, néhány szóval érintjük az integráció kérdését.

Az integráció különböző fogalmai

Az integráció kulcsprobléma a szociológiában, lehet, hogy *a* kulcsprobléma. Még ha egy futó pillantást vetünk is a szakirodalomra, azt egyből látjuk, hogy számos különböző jelentése van a fogalomnak, és hogy számos különböző kontextusban használják: Marx klasszikus szövegeitől kezdve, Tönniesen, Spenceren, Durkheimen és Parsonson keresztül az olyan „modern klasszikus” szerzőkig, mint Lockwood, Habermas, Giddens, Luhmann és Mouzelis.

[1] INPART: az Európai Unió 4. keretprogramján belül 1998-1999-ben megvalósított nemzetközi kutatási program (Inclusion through Participation - Részvétel révén megvalósuló befogadás). *(a ford.)*

Az integráció bizonyos felfogásaiban a mikro-makro dimenzió központi szerepet játszik, vagy egy fontos, bár időnként igen implicit, elemző elv (Habermas, Luhmann). Más megközelítések az aktor-struktúra dimenziót emelik ki, mint a legrelevánsabb megkülönböztetést (Lockwood, Mouzelis), míg megint mások az objektív-szubjektív ellentétpárra (Weber), vagy a közvetlen viszonyok és közvetett viszonyok ellentétpárjára (Giddens) fókuszálnak[2].

David Lockwood „szociális integráció és rendszerintegráció" című cikkében (1964), sok szempontból felállítja az integráció és dezintegráció körüli vita alapvetését az azt követő évtizedekre. Amikor Lockwood és a többiek, akik ezt átvették tőle (mint például Habermas, Rex és Mouzelis) a rendszerintegrációról és a szociális integrációról beszélnek, akkor ők az integráció terminusát egyértelműen nem arra használják, hogy egyének vagy csoportok funkcionálisan differenciált rendszerekben, vagy kulturális életvilágokban, vagy kollektív mozgalmakban való részvételét és ezekhez való kötődését jelöljék. Őket inkább a makroszintű struktúrák és aktorok érdeklik. A rendszerintegráció Lockwood szerint úgy fogható fel, mint amiben többé-kevésbé kompatibilis viszony alakul ki a társadalom különböző részei vagy alrendszerei között, míg a szociális integráció a szociális rendszer kollektív aktorai közötti többé-kevésbé rendezett (mint a konfliktusban álló ellentéte) kapcsolatát jelenti.

Mouzelis továbbgondolta Lockwood munkáját, és nála a szociális integráció a kollektív aktorokra fókuszál. Az ő elképzelése szerint az intézmények a periférián helyezkednek el, az aktorok pedig a centrumban, olyan értelemben, hogy a szabályokat az aktorok által alkalmazott összetett metodológiák határozzák meg, és az aktorok azért alkalmazzák ezeket a metodológiákat, hogy ezeket a szabályokat bizonyos játszmák játszásához alkalmazzák (vagy sikeresen ne alkalmazzák). A rendszerintegráció szempontjából azonban a fő kérdés többé nem az, hogy ezeket a szabályokat ténylegesen hogyan alkalmazzák bizonyos interakciókban, hanem azok relevanciája (vagy annak hiánya) a szociális rendszer működésében és létének alapjában.

Habermas (1981) átvette Lockwood fogalmait, és hozzákapcsolta a rendszervilág és életvilág általa bevezetett híres fogalmaihoz. Ennek eredménye a szociális integráció olyan koncepciója, amely különbözik Lockwoodétól. Habermas a szociális integrációt az életvilág kommunikatív újratermelésének akadálytalan működése kérdéseként írja le, vagy precízebben, az életvilág azon képességének újratermeléseként, hogy kulturális jelentést, szolidáris társadalmi normákat és személyes identitásokat teremtsen meg. Legutóbbi munkáiban Habermas elképzelése az integrációról a mikro és a makroszint között kevésbé meghatározott módon „lebeg". Habermas új elképzelésében az integráció egyszerre jelöli a kommunikáció azon sajátos fajtáját, ami a társadalom egy bizonyos részében zajlik, és ugyanakkor azt, aminek alapján az egyének és a csoportok a társadalom egy adott részében résztvevőként aktivizálódnak: a szociális integráció az identitás alapján működik. A szociális integráció folyamán az emberek döntő módokon azonosulnak egymással és azzal a közösséggel, amelyhez tartozóként látják önmagukat. A kölcsönös megértés azért lehetséges, mert az egyes ember feltételezheti, hogy kommunikációs partnerei ugyanazokat az implicit fogalmakat és felfogásokat osztják. Habermas politikai integráció fogalma a kommunikáció olyan elvének alapján működik, amely egyszerre erősebb is és gyengébb is, mint az identitás. A partnereknek nem kell azonosulniuk egymással, de el kell fogadniuk egymás jogát arra,

[2] Mortensen (1995) korábban kísérletet tett arra, hogy az integrációfogalom különböző típusainak osztályozását egy grafikonon ábrázolja. Későbbi elemzések (ugyancsak Mortensen) azonban azt sugallták, hogy az integráció fogalma annyira sok dimenziót tartalmaz, hogy 'teljes feltérképezése' értelmetlen.

hogy azt gondolják, amit gondolnak. Abban az értelemben, hogy nem kíván meg azonosulást, a politikai integráció kevesebbet vár el, mint a szociális integráció, de annyiban, hogy megköveteli a racionális érvelést, többet vár el, mint a szociális integráció.

Ami a rendszerintegrációt illeti, a résztvevőkkel szemben támasztott követelmények sokkal gyengébbek, mint a szociális és a politikai integráció esetében. Itt csak arra van szükség, hogy elfogadjanak valamilyen szimbolikusan általánosított médiumot, mint például a pénzt, a hatalom szeretetét vagy az igazságot. Ezeknek a médiumoknak a működése a kommunikáció nagyon leegyszerűsített módját teszi lehetővé. Nem követeli meg sem az azonosulást, sem a racionális érvelést, hanem csak a médium használatának kölcsönös elfogadását. Vadidegenekkel is lehet üzletet kötni, és olyan emberek tanulmányait is el tudjuk olvasni, akiket nem is ismerünk, vagy esetleg nem is szeretünk.

Szemben Lockwooddal és a hozzá kapcsolódó hagyománnyal, Giddens explicit módon a mikroszint felé fordul, a közvetlen interakció felé, és a mikro és makroszintű elemzés ellentétének kérdéséhez. A szociális integráció viszonosságot jelent olyan cselekvők között, akik az együttes jelenlét kontextusában vannak. Napi tevékenységük folyamán az egyének az interakció helyzetfüggő kontextusaiban találkoznak egymással – interakcióban azokkal, akikkel osztoznak az együttes jelenlétben. A rendszerintegráció viszonosságot jelent a cselekvők és közösségek között, időben és térben kiterjesztve. Giddens azt hangsúlyozza, hogy a szociális és rendszerintegráció szorosan összekapcsolódik: a mindennapi élet rutinjai alapvető jelentőségűek még a legkifinomultabb társadalomszervezeti formák számára is. Giddens szociális és rendszerintegráció definíciójának az az érdeme, hogy explicit módon számításba veszi az idő és tér dimenzióit. Következésképpen az integrációról szóló diskurzus egy olyan kérdést nyit meg, amit Lockwood és a hozzá kapcsolódó hagyomány megkerült: hogyan történik az, hogy a cselekvéseket koordinálni és integrálni lehet az idő és a tér nagy kiterjedésein keresztül, ha a cselekvők nincsenek közvetlen interakcióban egymással?

A legtöbb teoretikussal szemben a befogadás és kirekesztés kérdését Luhmann ahhoz kapcsolja, hogy az egyéneknek van-e szerepük az alrendszerek egyikében. Az integráció fogalmát arra tartja fenn, hogy a különböző alrendszereken belüli, az egyének befogadása és kizárása közötti laza vagy erős kapcsolatokat jelölje.

Lockwood, Mouzelis, Habermas, Giddens és Luhmann után még könnyen folytathatnánk a sort, hogy számba vegyük az integráció számos más jelentését. A fentiekben hivatkozott szakirodalom azonban elégséges ahhoz, hogy bemutassuk: az integráció sok különböző felfogása él egymás mellett. Ennek eredményeként az integráció fogalmát a jelenlegi politikai diskurzusban és az empirikus kutatások jó részében nagyon különböző módon alkalmazzák. Beszélnek a bevándorlók és a pszichiátriai betegek társadalomba való integrálásáról, a munkanélküliek munkaerő-piaci integrációjáról, új országoknak az Európai Unióba való integrációjáról vagy a „ragadozó” államok integrációjáról a nyugati gondolkodásmódba.

Azt ne tekintsük hiányosságnak, hogy az integrációnak számos különböző fogalma létezik, a maguk különböző konnotációival. Sőt, semmiképp nem az a cél, hogy az integráció egyedüli egységes fogalmával álljunk elő. Inkább arról van szó, hogy a különböző fogalmak és konnotációik a társadalom valós komplexitását tükrözik. Pontosabban szólva azt a tényt tükrözik, hogy „a társadalomba való integrációról” egyszerre és egy időben teljesen eltérő állításokat lehet tenni anélkül, hogy bármelyikük is cáfolhatatlanul kiemelkedne a többi közül. A fogalmak és a konnotációk körüli konfúzió abból adódik, hogy a társadalmat teljesen

különböző, de ugyanakkor mindegyikükre mondhatóan releváns nézőpontból lehet megfigyelni.

Tehát a különböző indíttatású konceptualizációk csak alkalmilag kerülnek konfliktusba egymással. Az a számos különféle megfigyelés, amely „a társadalom részeibe való integrációra" vonatkozik, *egymást kiegészítik*, és nem egymással rivalizálnak. Egész egyszerűen a *társadalomnak egyidejűleg az integráció különböző koncepcióira van szüksége.* A konfúzió olyan helyzeteket tükröz, amikor a társadalmat látszólag egymásnak ellentmondó módokon figyelik meg, de ugyanakkor ezt tekinthetjük egymást kiegészítőnek is. Példának okáért nem lehet és nem is kell ugyanazokkal a fogalmakkal elemezni azt a módot, ahogyan a gazdasági és politikai alrendszerek integrálódnak (vagy nem integrálódnak), amelyekkel a fogyatékossággal élők integrációját vagy az új tagállamok Európai Unióban való integrációját elemezzük.

Az eddigi gondolatmenetnek tehát az a tanulsága, hogy egyfelől a társadalomtudománynak szüksége van a sokféle integációfogalomra, és másfelől, hogy az integráció olyan ernyőfogalom, amely számtalan jelentést takar.

A differenciálódás különböző fogalmai

Láthattuk, hogy a központi megkülönböztetés az integrációval kapcsolatban a makroszociológiai értelmezés és aközött van, hogy az integráción az egyének és csoportok társadalmi rendszerekbe és alrendszerekbe való betagozódását értjük. Az utóbbi felfogáshoz alkalmazható leghatékonyabban a befogadás/kirekesztés és marginalizáció problematikája.

Az INPART a befogadás szakpolitikáival foglalkozik. Ugyanakkor magától értetődő, hogy kirekesztés nélkül nem létezhetne befogadás: a befogadás mondhatni előfeltételezi a kirekesztést mint olyat. Ha nem volna kirekesztés, nem lenne értelme befogadásról beszélni, hiszen mindenki *ipso facto* befogadott állapotban lenne. Ezért ahelyett, hogy önmagában vizsgáljuk a befogadást, a kirekesztés különböző fogalmaival együtt elemezzük.

Gyakran találkozunk azzal, hogy nem csak a politikusok, hanem újságírók, sőt még társadalomtudósok is "kirekesztésről", a "társadalomból való kirekesztésről" beszélnek. Ez így nem mond sokat önmagában, csak ha a beszélő legalább azt meghatározza:

(a) a társadalom mely részéből való kirekesztésről (befogadásról) van szó;
(b) milyen értelemben vett kirekesztésről van szó (például Észak-Korea kirekesztéséről a nemzetközi közösségből, vagy a külföldi diákok egyetemekről való kirekesztéséről);
(c) a szó milyen értelmét/ jelentését/ olvasatát használják (például kirekesztés / befogadás mint ellentétpár vagy mint kontinuum).

Az első követelmény megkívánja, hogy a beszélőnek a differenciálódás fogalmából kell kiindulnia. Ugyanis az világos – legalábbis azok számára, akik egyetértenek eddigi érvelésünkkel – hogy a differenciálódás *megelőzi* a kirekesztést. Nincs értelme addig kirekesztésről beszélni, amíg nem tettük egyértelművé a társadalmi differenciálódás típusait, amelyekhez viszonyítva vizsgálható a kirekesztés. Ez egyszerű logika: a társadalom vagy a szociális rendszer differenciálódása nélkül nem beszélhetünk kirekesztésről. Egy különbségek nélküli „egész" társadalom mindenkit befogad. Következésképpen ahhoz, hogy legyen értelme választani a kirekesztés/ befogadás eltérő konnotációi és különböző felfogásai közül,

előbb világossá kell tenni, hogyan értendő a társadalom differenciálódása, és a differenciálódás legelterjedtebb jellemzői közül melyek a leginkább relevánsak az éppen elemzett problématípusok szempontjából.

A legtöbb szociológiai elmélet szerint a befogadás/ integráció és a differenciálódás nem ellentétei egymásnak. Spencer, Marx, Durkheim, Parsons, Habermas és Luhmann mindegyik a maga módján a növekvő társadalmi differenciálódás olyan modelljeivel dolgozott, amelyekhez az integráció – és ellentéte a dezintegráció – új típusai kapcsolódtak. Spencer úgy tekintett a társadalmi fejlődésre, mint a növekvő differenciálódás evolúciós trendjére, amelyet az integráció változó típusai követnek. Az ipari társadalomban az ő elképzelései szerint a kifejezetten az integrációt előmozdító szervezetre, mint amilyen az állam, többé már nem volt szükség, mert az integráció önmagától valósul meg, valahogy úgy, mint Adam Smith „láthatatlan keze”.

Marx nem használta a "differenciálódás" és az "integráció" terminusait, de ő volt az első, aki megkülönböztette (az aktorokhoz kapcsolódó) szociális integrációt (az intézményekhez kapcsolódó) rendszerintegrációtól. És ha elkerüljük a gazdasági redukcionizmus veszélyét, a marxista paradigma még mindig a teoretikus szempontból legsikeresebb kapcsolatot kínálja az intézményi elemzések és a cselekvők stratégiai viselkedésén alapuló elemzések között. Az osztályantagonizmusra (szociális dezintegráció) való irányultság általában a termelési viszonyok (beleértve az osztályon belüli azonosulást és kommunikációt) funkciója. Az osztályellentétek dinamizmusa egyértelműen a gazdasági rendszerben fokozatosan növekvő ellentmondásokból jön létre (rendszer-dezintegráció). A változás szempontjából döntő jelentőségű konfliktus tehát az a rendszerkonfliktus, amely a tulajdonviszonyok és a termelőerők közötti ellentmondásokból származik. Így Marx elmélete a fejlődést úgy értelmezi, mint ami az intézményesült komplexumok közötti összeférhetetlenségnek, valamint annak a következménye, hogy miképp fogják föl - vagy nem fogják föl - az aktorok ezeket az összeférhetetlenségeket. Marx a kapitalista társadalmat egyszerre elemezte a növekvő intézményi ellentmondások és a cselekvők küzdelmeinek terminusaiban; és aztán feltette a ma is releváns kérdést: milyen feltételek mellett vezet a rendszer-dezintegráció szociális dezintegrációhoz? Mik azok a komplex módok, amelyeken keresztül a rendszerbeli ellentmondások hozzákapcsolódnak (vagy nem kapcsolódnak hozzá) az osztályöntudat, az osztályszerveződés és az osztálycselekvés fejlődéséhez?

Durkheim híres modelljének középpontjában a mechanikustól az organikus szolidaritáshoz való átmenet áll. A modern társadalmak integráló mechanizmusát úgy látta, mint egyfajta új társadalmi erkölcsöt, amely összetartja az embereket, akik egyébként differenciálódva vannak a foglakozási szerkezetben betöltött különböző szerepeik szerint. Megalkotta az anómia terminusát is annak a helyzetnek a leírására, amelyben nem fejlődött ki az organikus szolidaritás, és aminek eredményeként többek között létrejött az ipari konfliktus és az anómiás öngyilkosság.

Talcott Parsonsnál döntővé válik a rendszer fogalma. Bár az evolúciós fejlődés a differenciálódás folyamatos növekedését jelenti rendszerekbe és tovább differenciálódó alrendszerekbe, a fejlődés folyamatát mégis összetartja vagy „integrálja” a kulturális rendszer azon képessége, hogy biztosítja a szükséges normatív integrációt. Jürgen Habermas és Niklas Luhmann elméletei jelentős növekedést képviselnek a differenciálódás és befogadás/integráció koncepcióinak belső komplexitásában. A későbbiekben a fejezet folyamán még visszatérünk Luhmann elméletének bizonyos részeihez.

Mint látható, nincs általános megegyezés arról, hogy a modern társadalomban melyek a differenciálódás legfontosabb típusai. Általánosságban véve azonban a differenciálódást egyszerre tágabb és gyengébb fogalomként is használják, mint a kirekesztés/ befogadás és integráció fogalmát. Egyfelől jelölheti egyszerűen bizonyos elemek (például országok, etnikumok) osztályozását. Másfelől időnként a differenciálódás fogalmával jellemzik egész társadalmak vagy szerkezeti felépítésük evolúcióját. Erről van szó, legyen bár a modern társadalmi differenciálódás legfőbb jellemvonása az osztályokra tagozódás vagy a funkcionális differenciálódás, amely vita egészen a Marx és Durkheim közötti ellentétig megy vissza és napjainkban a Bourdieu és Luhmann álláspontjai közötti különbségekben jelenik meg. Valószínűleg nem dönthető el véglegesen, hogy vajon a hierarchikus differenciálódás (Bourdieu) vagy a funkcionális differenciálódás (Luhmann) a jelenkori társadalmi differenciálódás legfőbb jellemzője. Ugyanis az empirikus megfigyelések azt mutatják, hogy a modern társadalom mind funkcionális rendszerek, mind hierarchikus csoportok és osztályok szerint differenciálódik (Andersen 1999, Larsen 2000).

Ebből kifolyólag az INPART egyfajta heurisztikus eszközként megkísérelte kombinálni Luhmann elvét a funkcionális differenciálódásról Bourdieu elméletével a tőkéről és a distinkcióról. Az utóbbira úgy tekintünk, mint Luhmann differenciálódási elméletének kiegészítőjére, ami ugyanakkor számot vet a társadalom hierarchikus struktúráival is. Ezt a kombinációt, amely a jelenlegi társadalomban lévő két igen különböző differenciálódási forma együttes meglétét húzza alá, a fejezet végén mutatjuk be. Először azonban vizsgáljuk meg a kirekesztés különböző fogalmait.

A kirekesztés/befogadás különböző fogalmai

A kirekesztés fogalma, az integrációéval szemben, ritkán játszott központi szerepet a szociológiában. Az „alapító atyák” közül csak az egyik, Max Weber használta intenzíven ezt a fogalmat. Miképp majdnem egy évszázaddal ezelőtt megjegyezte, a szociális ’bezárkózás’ a hatalmasok azon erőfeszítését jelenti, hogy kirekesszék a kevésbé hatalmasakat a közös vállalkozások előnyeiből, ami ugyanakkor előmozdítja a kirekesztettek arra irányuló erőfeszítéseit, hogy összefogjanak a megtagadott előnyök megszerzése érdekében (Weber 1968: 43). Mint Weber megjegyezte, egy kapcsolat valószínűleg bezárul "… a következő típusú helyzetben: egy társadalmi kapcsolat biztosíthatja az érintett felek számára a szellemi és anyagi érdekek kielégítésének lehetőségeit. Ha a résztvevők azt várják, hogy mások bevonása a helyzetük javulásához fog vezetni, javuláshoz annak mértékében, jellegében, biztonságában vagy a megelégedettség értékében, akkor az lesz az érdekük, hogy ezt a kapcsolatot nyitva tartsák. Ha azonban arra számítanak, hogy monopolisztikus taktika révén javulhat a pozíciójuk, akkor egy zárt kapcsolat fenntartása lesz az érdekük."

Majd ezután rámutat, hogy „az ilyen csoportcselekvés egy kapcsolódó reakciót provokálhat azok részéről, akik ellen irányul” (Weber 1968). Más szóval a kirekesztési elveken alapuló uralommal szembeni kollektív ellenállást helyesen tekinthetjük úgy, mint a szociális bezárkózás egyenletének másik felét.

Parkin (1974) úgy tekint Weber szociális bezárkózás koncepciójára, mint ami, bár még csak embrionális formában, az osztályelemzés alternatívája. A bezárkózás módjait úgy foghatjuk föl, mit a hatalom mobilizálásának másfajta eszközét arra, hogy az elosztási küzdelemben vegyen részt. A kirekesztés stratégiáit tekinthettjük a bezárkózás legfőbb módjainak minden rétegződési rendszerben. A különféle stratégiák közös eleme az, hogy egy adott társadalmi

csoport megkísérli fenntartani vagy erősíteni a privilégiumait az alárendelés folyamatán keresztül (vagyis egy alárendelt másik csoport vagy réteg megteremtésével). Ott, ahol a kirekesztési stratégiát alkalmazóknak sikerül elzárnia a hozzáférést a még elérhető jutalmaktól is – ezzel megnövelve az alrétegek számát – a rétegződési rend a politikai eloszlás azon állapotához közelít, amely a legellentétesebb pontot képviseli az osztálypolarizáció marxista modelljéhez képest. Az ilyen típusú bezárási mintára a hagyományos kasztrendszer szolgáltatja az egyik legjobb példát. Parkin (1974) azzal folytatja ezt, hogy míg a kirekesztés a bezárás egy olyan formája, amely megszilárdítja a rétegződési rendet, a bitorlás olyan forma, amely magában foglalja az elosztás uralkodó rendszere elleni potenciális kihívást. A bezárás teljesen kollektivista szabályai egy olyan helyzetet produkálnának, amelyet a totális negatív státusz jellemez, és amelyre az apartheid rendszer a legvilágosabb példa. Az ezzel ellentétes másik szélsőséget a teljesen egyéni kritériumokon alapuló bezárási gyakorlat képviseli, amelynek következtében a szegmentális státuszok állapota jön létre: az osztály nélküli társadalom. Parkin szerint a modern kapitalista társadalmakban a két legfőbb kirekesztési eszköz, amelyek révén a burzsoázia megkonstruálja és fenntartja magát, mint osztályt, először a tulajdon intézményét körülbástyázó eszközök és másodszor a tudományos vagy szakmai végzettségek és minősítések (ez utóbbit részben Bourdieu inspirálta).

A hatvanas években Bourdieu és munkatársa, Passeron kialakították a szimbolikus erőszakról szóló elméletüket, amelyben döntő szerepe van a kirekesztés fogalmának. Ebben az elméletben, Weber és Parkin felfogásával szemben felismerhető az, hogy a kirekesztők nincsenek tisztában azzal, hogy ők tulajdonképpen mit is csinálnak. Az elmélet az alábbi két kulcsállítást tartalmazza (Bourdieu és Passeron 1977):

- Bármely társadalmi formációról legyen szó, a pedagógiai munkát elvégző uralkodó szervezetnek mindig a rendfenntartás a funkciója. Más szóval, a pedagógiai szervezet (agency) azáltal, hogy reprodukálja a csoportok vagy osztályok közötti hatalmi viszonyok struktúráját – akár bevésés akár kizárás által – rákényszeríti az uralkodó kultúra legitimitásának elismerését az elnyomott osztályok vagy csoportok tagjaira. Továbbá, ez arra készteti őket, hogy különböző mértékben internalizálják azokat a fegyelmi vonásokat és cenzúrákat, amelyek legjobban szolgálják az uralkodó csoportok vagy osztályok anyagi és szimbolikus érdekeit az önfegyelmezés és az öncenzúra formáin keresztül.

- Bármely társadalmi formációról legyen szó, mivel a pedagógiai munkát elvégző uralkodó pedagógiai szervezet (agency) bevésés és kirekesztés révén rákényszeríti az uralkodó kultúra legitimitásának elismerését az elnyomott osztályok vagy csoportok tagjaira, ugyanakkor rájuk kényszeríti, hogy saját kultúrájukat illegitimként ismerjék el.

Mancur Olson (1982) a szociális kirekesztést a kizárólagosságra törekvő csoportok és lobbik kollektív cselekvésére vezette vissza, Charles Tilly (1998) pedig az ’opportunity hoarding’-ban, a lehetőségek halmozásában és monopolizálásában határozta meg az a mechanizmust, amely előmozdítja a tartós egyenlőtlenséget. Nagyon gyakran előfordul azonban, hogy a kirekesztés fogalmát sokkal szűkebb értelemben fogják fel. Ugyanakkor még a fogalmat szélesen értelmező Weber, Parkin, Bourdieu és Passeron, Olson és Tilly esetében is a kirekesztést rendszerint „csak” egyénekre, csoportokra vagy osztályok töredékeire vonatkoztatják. A kirekesztést nem szemlélik más viszonylatokban, a társadalom különböző gazdasági, politikai, kulturális és más részeihez vagy intézményeihez viszonyítva. Nem

szemlélik különböző nemzetállamok viszonylatában sem, és nagyon ritkán különböző osztályok viszonyaiban.

A nyolcvanas évek vége felé az Európai Közösségben általánosan elfogadottá vált nézetté vált, hogy a 'szegénység' – a szélsőséges osztályegyenlőtlenségek és erőforráshiányok townsendi hagyományának értelmében (Townsened 1979) – már nem e megfelelő kifejezés, és helyette a társadalmi kirekesztést kezdték el használni. Ez az új kifejezés nem csak az anyagi jólét hiányát volt hivatott jelölni, de a depriváció állapotát is, olyan dimenziók vonatkozásában, mint egy bizonyos szintű jólét, szociális jogok, a munkaerőpiachoz való kapcsolódás és az informális hálózatok ereje az egymással való interakciókban. Széleskörű vita alakult ki ennek e két fogalomnak és kontextusaiknak a megkülönböztetéséről. Bizonyos vitázók (mint például Abrahamsen 1998) azt állították, hogy a következő tényezők mentén lehet megkülönböztetni őket:

- *helyzet* (erőforrások hiánya versus a jogok hiánya),
- *okok* (szükségletek versus a diszkrimináció),
- *perspektíva* (statikus versus dinamikus),
- *a differenciálódás társadalmi típusa* (osztályok szerinti hierarchikus versus bennfentesek és kívülállók szerinti horizontális)
- *javallatok* (szociális transzferek versus aktiváló intézkedések),
- *tudományos megközelítés* (közgazdaságtan versus szociológia).

Mások (például Sen 1998) amellett érveltek, hogy a társadalmi kirekesztés „nem egy új fogalom és nem jelent konceptuális áttörést … a társadalmi kirekesztés fogalma megerősíti - és nem alternatívát jelent vele szemben – a szegénységnek mint képesség-deprivációnak a felfogását azáltal, hogy nagyobb figyelmet szentel azokra a viszonyokra, amelyek a deprivációt okozhatják" (Sen 1998). Megint mások egy politikusabb értelmezést fogadtak el. Ők amellett érveltek, hogy a szegénység többé már nem egy elfogadható fogalom a fejlett jóléti államok számára; és ezen álláspont melléktermékeként azt hangsúlyozták, hogy „a 'problémák' meghatározása az ok-okozatiság megállapítása, a népességek osztályozása, és a megoldások előírása ugyanannak a diskurzusnak az egymástól elválaszthatatlan mozzanatai… Csoportokat megnevezni annyit tesz, mint társadalmi határokat megvonni" (Silver 1996).

Mindkét fogalomnak (szegénység, kirekesztés) megvan a maga belső logikája és dinamikája, ami meghatározza, hogy egy jelenség mely aspektusai kerülnek előtérbe. A különböző fogalmak a lehetséges belátások különböző pontjait privilegizálják, ugyanúgy, ahogy a különböző fogalmak különböző diskurzusokhoz vezetnek, aminek következtében bizonyos témák kimaradnak, míg mások a középpontba kerülnek. Mint Levitas (1996) megjegyzi, a kirekesztés-befogadás diskurzus elhomályosíthatja azt a tényt, hogy azok a pozíciók, amelyeket az emberek a fizetett munka révén elfoglalnak, alapvetően egyenlőtlenek (osztály, nem és etnikum szerint).

Room (1999) nemrégiben kíséreltet tett a szegénység és a társadalmi kirekesztettség közötti konceptuális kapcsolat meghatározására:

(a) míg a szegénység a pénzügyi szűkösségre fókuszál, a kirekesztés többdimenziós hátrányokkal foglalkozik,
(b) a szegénység egy túlnyomórészt statikus fogalom, míg a kirekesztés jellegében dinamikus,

(c) a szegénységről szóló diskurzusok az egyén vagy a háztartás erőforrásaira összpontosítanak, míg a kirekesztés ezek mellett bevonja a helyi közösség erőforrásainak kérdését is,
(d) a szegénységről szóló elemzések az elosztási dimenziókra teszik a hangsúlyt, míg a kirekesztés-elemzések a rétegződés és a hátrányok relációs dimenziót vizsgálják,
(e) ha a szegénységről szóló diskurzusból átmegyünk a kirekesztés-diskurzusba, akkor az egyenlőtlenségi tengelyre való fókusz helyébe a katasztrofális szétszakadásra való fókuszáláshoz jutunk.

Room (1999) helyesen mutat rá arra a tényre, hogy a „hagyományos" szegénység-elemzések részben tartalmazták az „újat". Példának okáért megfigyelhető volt a többdimenziós megközelítés Townsend jó néhány tanulmányában, valamint Mack és Lansley 'Breadline Britain' felmérésében (Mack és Lansley 1985). Townsend azt is állította, hogy van egy törésvonal a jövedelemhierarchiában, ami alatt a jövedelmi depriváció következményei aránytalanul nagyok, és ezért katasztrofális hatásúak. Ami fontos Room számára, az az öt elem együttes megléte és visszafordíthatatlanságuk magas foka. Arra a végkövetkeztetésre jut, hogy "Röviden összefoglalva tehát a társadalmi kirekesztés fogalmának a használata azt implikálja, hogy olyan emberekről beszélünk, akiket a többdimenziós hátrány olyan mértéke sújt, olyan tartósan, és amire olyannyira ráerősít a lakókörnyezetük anyagi és kulturális degradációja, hogy a tágabb társadalomhoz való kapcsolódási pontjaik már olyan fokon szét vannak szakítva, ami már jelentős mértékben visszafordíthatatlan (Room 1999: 171).

Room munkái bizonyos mértékig meghatározták az alaphangot különböző európai uniós kontextusokban. Ezért fontos felhívni a figyelmet arra a tényre, hogy az INPART tevékenységében alkalmazott kirekesztés-felfogás – amelyet a következőkben fogunk megnézni - Room felfogásával összevetve mind hasonlóságokat, mind különbségeket mutat. Mindenekelőtt az a mód, ahogy az INPART kontextualizálja és konceptualizálja a kirekesztést, igen különbözik Roométól, ami többek között azt jelenti, hogy a kirekesztést nem szükségképpen úgy fogjuk fel, mint amihez 'szétszakítottság' és 'visszafordíthatatlanság' társul. A kirekesztést inkább úgy tekintjük, mint egy folyamatot, amelyet – hosszabb vagy rövidebb időszakokon át - követhet befogadás, marginalizáció vagy további kirekesztés.

Ha összehasonlítjuk az integráció fogalmát a kirekesztés (és befogadás) fogalmával, most már világosan látnunk kell, hogy az integrációnak sokkal több és sokkal szélesebb felfogása van, mint a kirekesztésnek. Az integrációt sokkal több különböző kontextusban alkalmazzák. Az integrációval szemben a kirekesztés nem egy ernyőfogalom, és nagyon kevés kivételtől eltekintve a kirekesztést mindig olyan egyénekkel vagy csoportokkal összefüggésben használják, akik különböző okból kifolyólag egy vagy több (al)rendszerből kikerültek.

Funkcionális és hierarchikus differenciálódás

A társadalmi differenciálódás három formája a legelterjedtebb a mai társadalomban. A *szegmentális differenciálódás* – amely az első Luhmann három formája közül az evolúciós differenciálódásban – a hasonló egységekbe való differenciálódást jelenti. Ezek az egységek lehetnek családok, etnikai csoportok, klánok, törzsek és így tovább, amikor is az egységnek van egyfajta részben önellátó közösség vagyis *Gemeinschaft* jellege, és amely a tagjai egy lakóhelyhez való kötöttségének és együvé tartozásának elvein alapul.

A differenciálódás másik típusa – a luhmanni evolúciós sor második tagja és bizonyos szerepek további differenciálódásából jött létre, például törzsfőnökök és szakrális méltóságok a szegmentált társadalomban – a *hierarchikus differenciálódás*, amely az alá-fölé rendelés elvén alapszik. A hierarchikus differenciálódás fejlődése olyan feltételek (például írott nyelv) függvénye, amelyek lehetővé teszik a társadalmi szerveződést, beleértve a munkaszervezetet, ami túlmutat az egy lakóhelyhez való kötöttségének és együvé tartozásának az elvein. Napjainkban szinte mindenki egy társadalmi csoporthoz tartozik – legalábbis az emberek többsége családban nevelkedik. És az is elmondható, hogy a legtöbb ember egy vagy több szervezetnek, gyakran munkaszervezetnek a tagja, ahol megint csak egy társadalmi egység részét képezik. A társadalmi csoportok és szervezetek azonban gyakran hierarchikusan épülnek fel, hatalom, kiváltság és presztízs alapján. Mint a társadalomtudományban már régóta megállapították, és Bourdieu is emlékezet minket erre, a jövedelem, az életpálya, az egészség, a kulturális ízlés, a fogyasztói ízlés és a többi egyáltalán nem egyforma a különböző emberek esetében.

A differenciálódás harmadik típusa – a harmadik lépcsőfok Luhmann differenciálódási típusainak evolúciós fejlődésében – a *funkcionális differenciálódás*; vagyis a funkcionális szempontból sajátos alrendszerekbe - mint a gazdaság, a politika, az igazságszolgáltatási alrendszer, a vallási, a családi és a kulturális alrendszerek - való differenciálódás. Luhmann szerint nem állapítható meg az alrendszereknek egy végleges listája, mivel mindig új alrendszerek fejlődhetnek ki, mint például az utóbbi években a tömegsport alrendszere, az ökológiai alrendszer és az információtechnológiai alrendszer.

Ha azonban megfigyeljük a mai társadalmakat, akkor nehéz egyetértenünk Luhmannal a funkcionális differenciálódás mindenek feletti fontosságával és elsődlegességével kapcsolatban. Bár a legtöbben egyetértenek azzal, hogy a szegmentális differenciálódás elsődlegességétől evolúciós úton eljutottunk a differenciálódás modernebb típusainak elsődlegességéhez, a mai társadalmakra vonatkozó empirikus bizonyítékok azt mutatják, hogy egyidejűleg mindhárom elv érvényesül, de társadalmanként nagy eltérésekkel. A családi formációk és az etnikai alapú csoportosulások a szegmentális differenciálódás azon világos példái, amelyek napjainkban is kimutathatóak sok társadalomban. Ugyanakkor a tőke különböző formáihoz (gazdasági, társadalmi, kulturális és szimbolikus) való hozzáférés, illetve birtoklás egyenlőtlensége, mint Bourdieu rámutatott, egyértelműen mutatják a hierarchikus differenciálódás fontosságát.

Abban egyetérthetünk Luhmannal, hogy a funkcionálisan differenciált alrendszerekben végbemenő kommunikációt és cselekvést a különböző szimbolikusan hatékony médiumok koordinálják (például a pénz a gazdasági alrendszerben, a hatalom a politikai alrendszerben, a jog és a szabályok az igazságszolgáltatási alrendszerben, a hit a vallási alrendszerben és a szeretet a kötődések alrendszerében), és ezek a kódok nem fordíthatók le egymásra. Mindegyik alrendszer a maga sajátos médiumán keresztül kommunikál önmagán belül. A tekintetben meg Bourdieuvel érthetünk egyet, hogy sok funkcionálisan differenciálódott alrendszerben (de nem mindegyikben) küzdelem van a szereplők között saját pozíciójuk javítása érdekében, és hogy a társadalom egészében a megkülönböztetés folyamatai érhetők tetten, amelyek a szereplők gazdasági, társadalmi és kulturális tőkéhez való egyenlőtlen hozzáférésén illetve birtoklásán alapulnak.

Tehát míg a szegmentális, hierarchikus és funkcionális differenciálódás egyfelől a differenciálódás azon vezető elvei, amelyek egyfajta evolúciós egymásra következésben fejlődtek ki, másfelől viszont, ha megnézzük a mai társadalmakat, empirikus bizonyítékot

találunk mindhárom elv egyidejű jelenlétére. A legtöbb társadalomban a szegmentális differenciálódás, bár még mindig releváns, kisebb szerepet játszik, mint korábban. Ugyanakkor nehéz volna konkluzív empirikus bizonyítékot felmutatni Luhmann azon általános posztulátumára, hogy napjainkban a funkcionális differenciálódás az elsődleges vagy vezető típus.

Luhmannak a funkcionálisan differenciálódott társadalmi rendszerről vallott felfogásában központi jelentőségű, hogy nincs egy mindenek feletti társadalmi erő, amely összetartaná az alrendszereket. Az alrendszerek „strukturálisan kapcsolódnak" egymáshoz, de nem érhető tetten egy „durkheimi értelemben vett közös etika", vagy Adam Smith „láthatatlan keze", vagy a „kulturális értékek" parsonsi halmaza, amely biztosítaná a társadalom koherenciáját.

Ami olyannyira „vonzóvá" teszi a szegmentális, hierarchikus és funkcionálisan differenciált társadalom fogalmait a kirekesztés és befogadás elemzésére, az a csaknem tökéletes egybeesése azzal a jelenséggel, hogy az emberek többé már nem tartoznak csak egy vagy két alrendszerhez, a családhoz és a munka alrendszeréhez. Ehelyett a legtöbb ember napjainkban több különböző alrendszerhez tartozik (szabadidő alrendszer, kulturális alrendszer, oktatási alrendszer és így tovább) nemcsak egész életükre kivetítve, hanem egy bármely adott időpontban is. Ez az a tény, ami a kirekesztés és befogadás felfogását dinamikussá teszi. Erre a későbbiekben még visszatérünk, amikor az egyének és a csoportok társadalomba való mikroszintű és mezoszintű kirekesztését illetve befogadását vizsgáljuk.

Összefoglalva, fontos tanulsággal szolgál a differenciálódás különböző koncepcióinak összehasonlítása. Azt mutatja meg, hogy – legyen a hangsúly akár a funkcionális differenciálódáson, a hierarchián, az osztályokon vagy bármely más átfogó differenciálódási típuson – a kirekesztés/befogadás és az integráció fogalmait, akár elméleti, akár gyakorlati szempontból, mindig meghatározott szegmensek, hierarchiák és funkcionálisan differenciált rendszerek viszonylatában kell elemezni.

Egyének és csoportok kirekesztése, marginalizációja és befogadása a különböző alrendszerek vonatkozásában

Egy funkcionálisan differenciált társadalomban az (al)rendszerek száma sosem lehet végleges. Új alrendszerek keletkeznek, és egy adott alrendszeren belül, mint például az oktatási alrendszer, csaknem végtelen számú alrendszerekbe való differenciálódást mutathatunk ki, mint az általános iskola, a középiskola, a nagyszámú szakmai képzéstípus, az egyetemi képzés különböző típusai és így tovább.

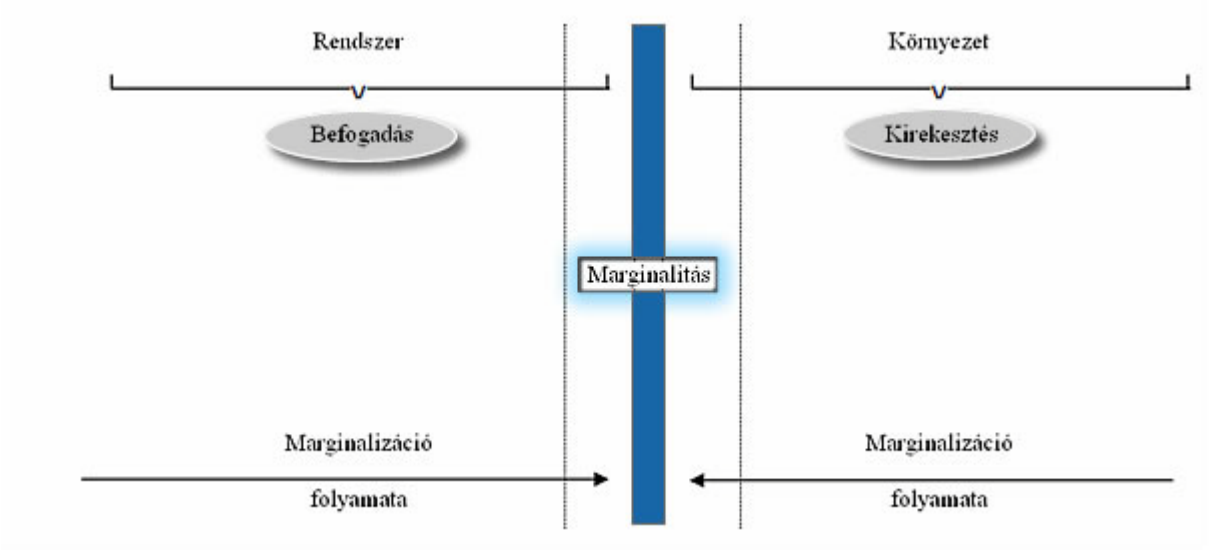
A befogadottság luhmanni koncepciója azt jelenti, hogy szereppel rendelkezünk egy rendszerben, amelyből kommunikálhatunk; a kirekesztettség a szerepnélküliségből adódik. Ezt a fogalmat használhatjuk függetlenül attól, hogy ki hibáztatható, akár a kirekesztett egyén, akár a kirekesztő rendszer, avagy egyszerűen senki, mert a kirekesztettség önkéntes és a kirekesztett egyén akarata szerint való. A 'befogadás' és a 'kirekesztés' teoretikus érdeme az, hogy jól illenek az egyének és csoportok vizsgálatához a tekintetben, hogy részvételüket illetve nem részvételüket, kötődésüket illetve nem kötődésüket elemezzük a társadalom különböző (al)rendszerei viszonylatában.

Minden egyéni életút akármelyik pontján az egyén bizonyos (al)rendszerekhez tartozik, és ki van rekesztve másokból. Továbbá, mindenki tapasztalhatja, hogy a befogadás és a kirekesztés

mintái változni fognak életpályája során. Például csaknem minden gyerek tartozni fog egy nukleáris családhoz, de az életciklus másik végén az észak-európai idősek több mint a fele egyszemélyes háztartásban él. A középkorú emberek rendszerint részt vesznek a munkaerőpiacon, míg ez ritkán következik be gyerekek vagy idős emberek esetében. Ez azt jelenti, hogy a befogadás és kirekesztés fogalmai *dinamikus* fogalmak, abban az értelemben, hogy életpályája során a legtöbb ember egyik alrendszerből a másikba mozog. Azonban egyikük sem fog tartozni az összes (al)rendszerhez, és ennek megfelelően nem lesz kirekesztve egyszerre az összes (al)rendszerből (lásd az alábbi ábrát).

Az 1 ábra a befogadás, kirekesztés és marginalizáció közötti kapcsolatot szemlélteti rendszerelméleti szempontból. A befogadás / kirekesztés terminusa egy elkülönülést tételez fel a rendszer és a környezet között, de – szemben Room nézetével a 'visszafordíthatatlanságról' és a 'szétszakadásról' – nyitva van egy ajtó, amely lehetővé teszi a mozgást a kettő között. Ez megegyezik számos empirikus megfigyeléssel, és következésképpen egy átmeneti zóna definiálható a határvonalnál, ahol marginalizációról beszélhetünk. Mivel időben kiterjedt folyamatokat vizsgálunk, a marginalizációt olyan folyamatként foghatjuk fel, ami által az emberek önkéntesen mozognak vagy nyomják őket a marginalitásba, és tovább a kirekesztés irányába. A marginalizáció azonban lehetséges a másik irányba is; de ebben az esetben a kirekesztésből kivezető pozitív mozzanatként fogható fel a marginalitás irányába és végső soron akár a befogadás szférájába is. Vannak olyan folyamatok is, amelyek során az emberek közvetlenül a befogadásból a kirekesztésbe kerülnek, kihagyva a marginalitás fázisát, például amikor idős munkások visszavonulnak vagy egyik napról a másikra elveszítik az állásukat anélkül, hogy sok esélyük lenne újra munkát találni.

1 ábra: Befogadás, kirekesztés, marginalizáció



Központi jelentőségű, hogy a befogadást, a marginalizációt és a kirekesztést egy *adott szociális rendszer* (egy szegmens, egy osztály vagy funkciórendszer) vonatkozásában kell elemezni, mivel a befogadás eszközei – a mindegyik rendszeren belül alkalmazott kommunikációs kód – rendszerenként változnak. Hiszen nyilvánvalóan jelentősen különbözik a kommunikáció és ebből kifolyólag a a pénzen keresztüli befogadás a gazdasági rendszerben, és a a szereteten keresztüli kommunikáció a kötődés és gyengédség rendszerében.

Annak az analitikai előnye, hogy a befogadás-marginalitás-kirekesztés fogalmait egy kontinuumként fogjuk fel – szemben Luhmann és Room felfogásával, akik dichotómiát állítanak föl a befogadás és a kirekesztés között – az, hogy a „való élet” számos helyzetében az egyének *többé vagy kevésbé* kirekesztettek, marginalizáltak vagy befogadottak. A három terület közötti éles megkülönböztetés nem működőképes. Mindegyik (al)rendszer esetében beazonosíthatunk erős/gyenge pozíciókat mindhárom területen, ahol az egyének nagyobb/kisebb erőforrás-mennyiséggel rendelkeznek, ami lehetővé teszi számukra nagyobb/kisebb választási szabadságot a tekintetben, hogy fenntartsák meglévő pozíciójukat. Következésképpen jobban egybevág az empirikus megfigyelésekkel, hogy a befogadást, marginalitást és kirekesztést mint *viszonylagos fogalmakat* fogjuk fel: valaki lehet többé vagy kevésbé befogadott, többé vagy kevésbé kirekesztett és többé vagy kevésbé marginális helyzetű.

Az, hogy a befogadás-marginalitás-kirekesztés kontinuumon az egyén pontosan hol helyezkedik el, attól függ igen nagy mértékben, hogy mekkora az ő általános képessége arra, hogy nemcsak gazdasági erőforrásokat *mobilizáljon*, hanem *társadalmi*, *kulturális* és *szimbolikus* erőforrásokat is. Ez a tipológia megegyezik Bourdieu termékeny megkülönböztetésével a tőke különböző típusai között: a *gazdasági tőke* a maga változatos formáiban, a *társadalmi tőke*, amely kapcsolatokból és csoport-hovatartozáson alapuló erőforrásokból áll (vagyis a társadalmi kapcsolatok hálózatain, amelyek előmozdítják az egyén céljait), a *kulturális tőke*, amely a társadalmilag értékelt tudás, művészet, ízlés, irodalmi képzettség és hasonlók megszerzéséből származik, a *szimbolikus tőke*, ami a becsület és a társadalmi presztízs eszméjét foglalja magába (vagyis azt a hozzáadott értéket, amit a tőke különböző típusai nyernek, miután legitimként ismerik el őket).

A pozíciók viszonylagosságát mindhárom területen a befogadás/kirekesztés néhány példájával szemléltetjük, különös tekintettel a munkaerőpiac alrendszerének és a nukleáris család alrendszerének viszonylatára. Azok az emberek, akik a társadalmi kapcsolatok kiterjedt hálózatával és a munkaerőpiacon erősen igényelt tudással, szakértelemmel és kompetenciával rendelkeznek, csaknem mindig részt fognak venni és magas pozíciót fognak betölteni a munkaerőpiacon. Ugyanakkor azok, akik gyenge kapcsolati hálóval és kevéssé keresett képesítéssel rendelkeznek, viszonylag alacsony pozíciót fognak betölteni - ha egyáltalán bejutnak a munkaerőpiacra. Jó néhány országban a munkaerő jelentékeny része csak alkalmi foglalkoztatást talál élete nagy részében, és következésképpen marginális helyzetű a munkaerőpiacon. Vannak diákok és mások, akik sokkal több erőforrással rendelkeznek, de rövid időre marginális helyzetben találják magukat. Ami a kirekesztetteket illeti, a legtöbbjük rendelkezik valamilyen (reziduális), de igencsak változó jellegű munkaképességgel. A kirekesztettek között azok foglalják el a viszonylag legjobb munkaerő-piaci helyeket, akik a legnagyobb reziduális munkaképességgel rendelkeznek, és ezek azok, akikre, mint célcsoportra, az ’aktiváló’ programok irányultak némely országban.

Napjainkban Észak-Európában sok egyén él egyszemélyes háztartásban. Ezeknek az egyéneknek némelyike kevés erőforrással rendelkezik, és feltehetjük, hogy gyakran nem önkéntes módon rekesztődtek ki a nukleáris családi alrendszerből. Mások ugyanakkor, akik sok erőforrással rendelkeznek, úgy döntöttek, hogy - legalábbis egyelőre - kizárják magukat a nukleáris családból; vagy az együttélés köztes formáit választják, és ezért a nukleáris család alrendszerének viszonylatában marginális helyzetűeknek tekinthetők.

Az az álláspontunk tehát, hogy a kirekesztést, a marginalitást és a befogadást relatív fogalmaknak tekinthetjük, amelyek összefüggnek egymással. Ezeket a fogalmakat a

modernitás csaknem korlátlan számú szegmentáló, hierarchikus és funkcionálisan differenciálódó alrendszerének mindegyikére alkalmazhatjuk, ahol mindegyik egyén alrendszeren belüli pozíciója a különféle tőketípusok birtoklásán alapul. Számunkra ez egy helyesebb felfogás annál, mintha a kirekesztést, a marginalitást és a befogadást autonóm és viszonylag elszigetelt jelenségeknek tekintenénk.

Miképp a fejezet elején megmutattuk, a kirekesztést gyakran mind a marginalizáció, mind a befogadás viszonylatában fogják fel, határozzák meg és alkalmazzák. A legjobb tanulmányok szintén a befogadás vagy a kirekesztés, vagy mindkettő viszonylatában vizsgálják a marginalizációt. Példának okáért Park (1928), aki Merton tanítványa volt, és aki elsőként alkalmazta a marginalizáció fogalmát, számos általa tanulmányozott Amerikába érkezett zsidó bevándorlót úgy írt le, mint akik marginális helyzetűek. Ezeket a bevándorlókat nem fogadták be teljesen az észak-amerikai társadalomba, és ők sem tartották meg a szülőföldjükhöz kapcsolódó zsidó gyökereiket teljesen. Amikor Germani (1980) a latin-amerikai társadalmak „margóján" élő milliók életét vizsgálta, úgy definiálta a marginális helyzetűeket, mint akikben megvan a képesség és a vágy is arra, hogy megfeleljenek a társadalmi normáknak, - például a munka vagy a tanulás vonatkozásában – de nem rendelkeznek az objektív eséllyel (az állásra vagy az iskolába való beiratkozásra). Johannessen későbbi tanulmánya (1997) olyan folyamatként fogja fel a munkaerő-piaci marginalizációt, mint amelynek során az egyén eltávolodik a munkaerőpiac középpontjától, egyre bizonytalanabb munkaerő-piaci pozícióba kerül, és a végén kirekesztetté válik.

A kirekesztés nem szükségszerűen *rossz*, bár rendszerint ez a felfogás tükröződik implicit módon a szakirodalomban és a szó napi használatában egyaránt. Korábbi állításunkból, miszerint a differenciálódás megelőzi a kirekesztést, végső soron az következik, hogy az egyéneknek az éppen vizsgált differenciálódásra (a részekre, az alrendszerekre és így tovább) vonatkozó erkölcsi értékelésén múlik, hogy egy fogalmat jónak vagy rossznak tekintünk. Nem jó, ha valami rosszba fogadják be az embert, és jobb kirekesztettnek maradni, ha visszataszító a vizsgált alrendszer. Példának okáért, számos liberális ki akar maradni a szakszervezeti mozgalomból és a munkáltatók szövetségeiből, vagy némely hajléktalan és kábítószerfüggő nem akar részt venni a „normális" társadalom mindegyik aspektusában. Sokakat saját erkölcsi megfontolásuk arra késztet, hogy kimaradjanak a vallási alrendszerből, a politikai alrendszerből, a sport alrendszeréből, a nukleáris család alrendszeréből és így tovább. Nem meglepő, hogy az egyéneknek a kirekesztettség 'jó' és 'rossz' dimenzióiról kialakított elképzelései az INPART empirikus oldalának legközpontibb része.

További morális szempontokat vetnek fel a következő kérdések: *ki hibáztatható az befogadás hiányáért? Kié a felelősség?* A kirekesztés és befogadás Luhmann által kidolgozott fogalmai eredetileg semmilyen implikációt nem tartalmaztak arra nézve, hogy ki hibáztatható, a kirekesztett egyén vagy a kirekesztő rendszer. A hetvenes évek elejétől kezdve azonban az EU országainak egyre több polgára vált munkanélkülivé, vagy munkaerő-piaci viszonylatban marginális helyzetűvé. Előtérbe került a felelősség kérdése, és nem kétséges, hogy a hetvenes évek vége óta a legtöbb európai országban a társadalomtól a munkanélküliek irányába történő eltolódást figyelhettünk meg abban a kérdésben, hogy ki hibáztatható (Lind 1995). Az aktiváló szakpolitikák (és a hozzájuk kötődő programok) megjelenése szerte Európában csak tovább rontotta a helyzetet, mert velük kapcsolatban nemcsak a liberális és a konzervatív, hanem a szociáldemokrata politikusok is egyre sűrűbben beszéltek a kirekesztettek saját felelősségéről az életükért, és őket hibáztatták állítólagos vonakodásukért, hogy részt vegyenek az aktiváló programokban.

Ezzel együtt továbbra is központi normatív kérdés, hogy ki hibáztatható a nem önkéntes kirekesztettségért. Létezik ugyanakkor egy másik, kapcsolódó és ugyanilyen központi kérdés: azok, akik nyilvánosan amellett érveltek, hogy több felelősség ruházandó a munkanélküliekre, mennyire vannak tisztában annak a nagy valószínűségével, hogy morális álláspontjuk a kirekesztettek további kirekesztődését fogja szolgálni?

Ha figyelembe vesszük annak a számtalan módját, ahogy a társadalom differenciálódhat és az alrendszerek differenciálódásának számtalan módját, valamint az osztódások kombinációit a kirekesztés, a marginalizáció és a befogadás eltérő mértékeivel, akkor eredményként az elképzelhető kombinációk elképesztően magas számát kapjuk. Ezért már a legelején el kell fogadnunk, hogy a kombinációk csaknem végtelen száma könnyen a modern társadalmakra jellemző kirekesztés, befogadás és marginalizáció egymással rivalizáló, sőt egymásnak ellentmondó elemzéseihez vezethet.

Így természetesen indokolt a vonatkoztatási keret „lefaragása". A komplexitás csökkentésének egyik módja az, hogy beazonosítjuk azokat az alrendszereket, amelyek a *legfontosabbak* az emberek szempontjából. Példának okáért, igen nehéz volna elképzelni, hogy a legtöbb társadalomban a felnőtteket teljesen ki lehetne rekeszteni a gazdasági rendszerből hosszabb ideig, és így ne legyen egyáltalán hozzáférésük a piac termékeihez. Végső soron a munkanélkülieknek és a hajléktalanoknak meg kell találniuk annak a módját, hogy ne haljanak éhen. Ebből kifolyólag fontos prioritásként ismerik el általában azt, hogy bevonják a fizetett munka, vagy más formális (vagy informális) jövedelemtermelő tevékenység alrendszerébe a felnőtteket. Legalábbis a nyugati társadalmakban kiemelkedő az ilyen típusú befogadás jelentősége, mert a fizetett munka nemcsak jövedelmet hoz, de gyakran a „társadalmi befogadáshoz vezető királyi útnak" tekintik, a hozzá kapcsolódó hálózatoknak, magasabb státusznak, több önbizalomnak, és annak elismerésének köszönhetően, hogy valami hasznosat csinál a társadalom számára.

Kitapintható bizonyos ambivalencia a nukleáris család alrendszerének központi jelentőségét illetően. Ez továbbra is viszonylag fontos Dél-Európában, bár ott is hanyatlani kezdett, míg Észak-Európában bizonyos mértékű újjáéledését láthattuk az elmúlt évtizedben. Mindenesetre sok ember dönt úgy, hogy hosszabb vagy rövidebb ideig a nukleáris családi kereteken kívül éli az életét. Ami másfelől az oktatási rendszert illeti, rengeteg bizonyíték támasztja alá az oktatás növekvő szerepét az egyének megfelelő működésében. Gyakran érvelnek amellett, hogy az oktatás egyre fontosabb előfeltétel ahhoz, hogy magas pozíciót érjünk el a munkaerőpiacon, a jövedelmi rendszerben, a kulturális rendszerben, a szabadidő rendszerben és a társadalmi kapcsolatok rendszerében. Az egyik (al)rendszer tehát fontosabb lehet, mint mások, akár azért, - mint a jövedelmi rendszer esetében - , mert csaknem lehetetlen a megélhetés a benne való bizonyos mértékű részvétel nélkül, akár azért, mert egy adott rendszerből való kirekesztés/befogadás egy másik rendszerből való kirekesztéshez/befogadáshoz vezethet. Mortensen (2000) amellett érvel, hogy például számos kutatás bizonyítja, hogyan adódnak össze a fizetett munka, a nukleáris család és az oktatás rendszerei, hogy egymást erősítő negatív hatást fejtsenek ki a marginalizáció és a kirekesztés folyamataiban.

Általában véve nagyon lényeges kérdés lesz, hogy milyen mértékben látható előre egy személy pozíciója más (al)rendszerekben az általa egy adott (al)rendszerben elfoglalt pozíciójából. Vagy másképp fogalmazva: *milyen mértékben tudjuk mérni a negatív circulus vitiosust (a rossz élet jellemzőinek halmozódását) és a pozitív circulus vitiosust (a jó élet jellemzőinek halmozódását)?* Mint Máté evangélista is mondja, „mert akinek van, annak

adatik, és bővelkedik, akinek pedig nincs, attól az is elvétetik, amije van" (Máté evangéliuma 13:12). Luhmann szerint ugyanakkor a kirekesztést és a marginális helyzetet negatív visszacsatolású körök jellemzik, míg a befogadást nem jellemzi a pozitív visszacsatolású kör: az egyik (al)rendszerbe való befogadás ritkán kapcsolódik egy másik rendszerbe való befogadáshoz, míg az egyik (al)rendszerből való kirekesztés valószínűleg maga után vonja a többi rendszerből való kirekesztést is. Az az érvelés, hogy amikor valakit befogadnak egy (al)rendszerbe, akkor csak gyenge korreláció mutatható ki a különböző (al)rendszerekben elfoglalt pozíciók között. Mindegyik (al)rendszernek megvan a maga sajátos kommunikációs módja, a maga kódja és a befogadás rá jellemző módja. Annak, hogy házas vagy, vagy sem, igen kevés köze van a politikai tevékenységedhez, a gazdasági rendszerben vagy a vallási rendszerben betöltött szerepedhez. Másfelől Luhmann azt állítja, hogy akit kirekesztenek az egyik (al)rendszerből, azt rendszerint a többi alrendszerből is kirekesztik.

Az INPART-nak az az álláspontja, hogy végül is empirikus kérdés, hogy milyen mértékben tükrözi a luhmanni „fél Máté-elv" a mai társadalmat. A 6. fejezet az ezzel a kérdéssel kapcsolatos empirikus eredményeket tekinti át. Az empirikus megközelítés hangsúlyozása részünkről azt húzza alá, hogy nem kívánjuk a priori módon akár a fizetett munka, akár a jövedelem elsődleges fontosságáról szóló uralkodó diskurzust megerősíteni.

Végül, de nem utolsósorban néhány megjegyzést kell tennünk az INPART *objektív-szubjektív dimenziót* illető nézetével kapcsolatban. Az objektív megközelítés azon a feltevésen alapszik, hogy ésszerű bizonyos minőségeket és értékeket tulajdonítani kívülről. Az objektív megközelítéseknek két fajtája létezik. Az egyik a racionalitást hangsúlyozza (például a munka kategorizálása), a másik az empirikus vonatkozásokat emeli ki (például az aktiválás tipológiája). A szubjektív megközelítés azt állítja, hogy nem helyénvaló objektív szemszögből tekinteni a társadalmakra vagy a társadalmi élet jelentékeny részeire, mert a társadalmi jelenségeket belülről kell vizsgálni, azon értelem alapján, amit a cselekvők és a kultúrák maguk tulajdonítanak nekik. A szubjektív felfogás esetében megkülönböztethetjük a hermeneutikus változatot, amely az értelemadásra fókuszál (fenomenológia), és a pragmatikus változatot, amely a cselekvésre fókuszál (pragmatikus interakcionizmus). Az INPART ezzel kapcsolatban nem „vagy-vagy" jellegű álláspontot foglal el: egyfelől a kirekesztés, a tőkefajták, a munka és az aktiválás fogalmait egy elméletbe foglalta és kidolgozta a mikro-, a mezo- és a makroszinteken egyaránt. Ezek a megközelítések alapvetően objektív jellegűek. Ugyanakkor az INPART nemcsak tekintetbe veszi az emberek percepcióit, hanem középpontba helyezi azokat az aktiválásra, a munkára, a jövedelemre, a családi hálózatra, a kultúrára és más fogalmakra vonatkozó nézeteiken keresztül. Mindezeket a mikro-, mezo- és makroszinten egyaránt megvizsgálja. Ezek a szubjektív megközelítések határozzák meg a kutatás empirikus részeit.

A munka fogalma

A munka jelentése

Az eddigiekben felvázoltuk egyfelől a kirekesztés, befogadás és marginalizáció, másfelől pedig az integráció/differenciálódás két témájának a sokszínűségét és összetettségét. Ebben a részben egy újabb dimenziót adunk ezekhez, amely további összetettséget eredményez majd. A szociálpolitika gyakran alapszik azon a feltevésen, hogy a foglalkoztatás a „királyi út" a kirekesztés elleni harcban és a befogadás előmozdításában. A szociálpolitika általában a munka igen szűk értelmezésén alapul, amely azt tételezi, hogy a munkanélküliség egyenlő a

kirekesztéssel, és a foglalkoztatás egyenlő a befogadással. Amellett fogunk érvelni, hogy szükség van a ’munka’ újragondolására a befogadás, a kirekesztés és a marginalizáció kontextusában. Ennek során elemezni fogjuk azokat a korábbi kísérleteket, amelyek a munkát úgy akarták újradefiniálni, mint ami több puszta foglalkoztatásnál.

A szociálpolitikára nem csak a "szűk" munka-fogalom jellemző, hanem a munkahely meglehetősen differenciálatlan értelmezése is. Általában véve a szociálpolitika abból a feltevésből indul ki, hogy az állásban levés hozzájárul az állampolgársághoz, abban az értelemben, hogy elfogadottságot jelent, és abban is, hogy az állampolgár a felelősségét gyakorolja – függetlenül attól, hogy milyen javakat termel, milyenek a munkakörülmények, milyen a munka minősége és így tovább. Természetesen más szakpolitikák is foglalkozhatnak ezekkel a kérdésekkel (mint a bérszabályozás, a munkaidő-szabályozás, a szabadságolás szabályozása), de a szociálpolitika nem tesz megkülönböztetést rossz állások és jó állások között, amikor arról van szó, hogy felmérjék az állások hozzájárulását az állampolgáriság megvalósításában (bár a 2000-ben megrendezett Lisszaboni EU-csúcson szó volt jó állásokról a kirekesztés elleni harc vonatkozásában). Az egyetlen kivétel ebben az általános képben a munkakötelezettségre vonatkozó szociális szabályozás. Bizonyos szociális ellátórendszerek minősítik a munkakötelezettséget, például a képzettség vonatkozásában (vagyis az emberek kötelesek ’megfelelő’ állást keresni maguknak) vagy a munkaórák számának vonatkozásában (a szociális segélyt igénylők bizonyos kategóriáihoz részmunka-kötelezettséget rendelnek). Az utóbbi évtizedekben azonban a legtöbb szociális rendszer inkább erősítette, mintsem gyengítette volna a munkakötelezettséget, és ezáltal csökkent az igénylők lehetősége arra, hogy olyan állást válasszanak, ami megfelel szükségleteiknek és elképzeléseiknek.

Hogyan adhatunk magyarázatot a szociálpolitika azon „fixa ideájára”, hogy az állás jelenti „a királyi utat” a „teljes” állampolgáriság felé? Az egyik magyarázat erre, hogy az emberek a munkavállaláson keresztül érhetik el a jólétet. Ironikus, hogy éppen az életvilágokat és a munkanélküliek tapasztalatát felmérő társadalomtudományos kutatás járult hozzá jelentős mértékben ahhoz, hogy az állásra mint a munkát és az állampolgáriságot exkluzívan összekötő kapocsra tekintsenek. Marie Jahoda és kollégái munkája – különösen az ausztriai Marienthalban végzett kutatásuk a harmincas években – úttörő jelentőségű volt a munkanélküliek szociálpszichológiai jólétébe való betekintés, és ezzel összefüggésben a munka jelentésének vizsgálata szempontjából (Jahoda et al, 1975; Jahoda 1982). A munka jellemzői, funkciói és jelentései az alábbiakban vázolhatók fel (Giddens 1982:506-7, kiemelés az eredetiben):

1. *Pénz.* A legtöbb ember bérből vagy fizetésből él. Ha ez a jövedelem megszűnik, a napi megélhetési gondok megsokszorozódnak.

2. *Aktivitási szint.* A foglalkoztatás gyakran biztosítja a különböző képességek és ismeretek elsajátításának és felhasználásának az alapját. Még ha csak rutinmunkáról van is szó, a foglalkoztatás olyan strukturált környezetet nyújt, amely le tudja kötni a munkavállaló energiáit. Állás nélkül az ilyen képességek és ismeretek gyakorlásának a lehetősége csökken.

3. *Változatosság.* A foglalkoztatás olyan kontextust teremt, ami teljesen más, mint az otthoni környezet. Akár az unalmas munka is élvezetet nyújthat, mivel az otthoni házimunkától eltérő feladatokat jelent. A munkanélküli sokkal nehezebben tud kiszakadni az otthoni környezetből.

4. *Időstruktúra.* A rendszeres foglalkoztatásban dolgozó emberek napja általában a munka ritmusa szerint szerveződik. Bár olykor ez lélekölő, mégis irányt szab a napi tevékenységnek. Az állástalanok számára az unalom az egyik legnagyobb problémát jelenti, és egyfajta érzéketlenség alakul ki bennük az idővel kapcsolatban.

5. *Társas kapcsolatok.* A munkahely gyakran barátságokat hoz létre, és lehetőséget ad közös tevékenységekben való részvételre. A munkahelyi környezettől elszakadva a lehetséges barátok és ismerősök köre is valószínűleg leszűkül.

6. *Személyes identitás.* A foglalkoztatás azért is fontos, mert megadja a stabil társadalmi identitás érzetét. Különösen a férfiak esetében az önbecsülés gyakran összefügg azzal, hogy anyagilag is hozzájárulnak a háztartás fenntartásához.

A jelentések ezen listáját még mindig gyakran idézik, amikor arról van szó, hogy ki kell emelni a munka fontosságát. Azonban a társadalomban bekövetkezett bizonyos változások szükségessé teszik, hogy módosítsuk a munka jelentéseit. Mindenekelőtt megváltozott a foglalkoztatás. Az, hogy a jelenlegi posztfordista munkaerőpiac a fordista időkkel összehasonlítva az állások széles skáláját vonultatja fel (Lind és Moller 1999, Standing 1999) egyre jobban megkérdőjelezi azt a feltételezést, hogy minden egyes állás biztosítja a listán szereplő funkciókat és jelentéseket. Példának okáért a rugalmas állások által nyújtott időstruktúra jelentősen különbözik a hagyományos teljes munkaidős állások időstruktúrájától. Ez természetesen nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a munkanélküli a rossz állást preferálja a munkanélküliség állapotával szemben. De segíthet megmagyarázni azt, hogy némely munkanélküli miért gondolja úgy, hogy jobban jár állás nélkül, mint ha (egy adott) munkát elvállalna, vagy miért nem akar sok munkanélküli semmilyen neki ajánlott állást elfogadni.

Másodsorban, megváltoztak azok a szociális körülmények, amelyekben a munkanélküliek élnek, és amelyek befolyásolják erőforrásaikat, tapasztalataikat és választásaikat. A jóléti rendszer fejlődése természetesen nagyon fontos ebből a szempontból. Bár a jóléti rendszerek nem számolták föl a szegénységet, és nem szüntették meg a munkanélkülieket stigmatizáló folyamatokat, megnövelték a munkanélküliek rendelkezésére álló erőforrásokat, ami befolyásolja az állások és a munkaerő-piaci részvétel fontosságát és „kívánatosságát”.

Harmadsorban, változtak az emberek is. Az iskolázottsági szint emelkedett, az emberek szükségletei differenciálódtak, és így az emberek kialakították a „jó életre” vonatkozó elképzelésüket, azzal együtt, hogy a foglalkoztatás mennyiben tud hozzájárulni ahhoz. Ez ismételten nem jelenti azt, hogy a foglalkoztatás már ne lenne fontos a munkanélküliek számára. Mindazonáltal kutatások azt is megmutatták, hogy a munkanélküliek egy része sikeresen alakított ki alternatív részvételi stratégiákat, részben önszántából, részben szükségből (Burman 1988, van Berkel és Brand 1996). Megtalálhatók tehát úgynevezett „magukat jól feltalálók” a munkanélküliek körében (Fryer és Ullah 1987), akik más alrendszerekben vesznek részt, mint a munkaerőpiac, és ezáltal sikeresen megszüntetik vagy csökkentik a kirekesztés tapasztalatát.

Mindebből kifolyólag ennek a könyvnek az egyik fő állítása az, hogy a kirekesztés, marginalizáció és befogadás problémáit valóban kezelni akaró szociálpolitikának el kell kerülnie az olyan dichotómiákat, mint foglalkoztatás versus munkanélküliség, munka versus nem-munka és passzív versus aktív állampolgárok. A szociálpolitikának ezzel szemben kritikailag kell reflektálnia az olyan feltevésekre, mint hogy a „munkanélküliség egyenlő a társadalmi kirekesztettséggel” és a „foglalkoztatás egyenlő a társadalmi befogadással”.

A munka újragondolása

Ezeknek a reflexióknak lényegi eleme a munka újragondolása. Annak ellenére, hogy a szociálpolitikai elemzők csak az utóbbi időben kezdtek érdeklődést mutatni a munka jelentésének újragondolása iránt, ez a kérdés már valójában több mint három évtizede a társadalomtudományok napirendjén szerepel. A hetvenes évek óta hatalmas társadalomtudományi szakirodalom vizsgálta a foglalkoztatáson túli munka jellegét és kiterjedtségét, és az ilyen értelemben vett munka elismerésére és átértékelésére szólított fel (Williams és Windebank 1998, Gregory és Windebank 2000). Ez a felismerés, hogy szükség van a foglalkoztatáson túli munka elismerésére és átértékelésére, nagyjából két táborból származik.

Először is, vannak azok, akik az ilyen munkában inherens egyenlőtlenségek és/vagy az ebből eredő, és a fizetett foglalkoztatásban való aránytalanságokban jelentkező következmények miatt tekintik szükségesnek ezt az újragondolást. Elsődlegesen a feminista kutatók érveltek ebben a megközelítésben, mivel ők a munka egyenlőtlen nemi elosztásával és/vagy a nőknek a patriarchális és/vagy kapitalista termelési és reprodukciós módokból következő alávetésével foglalkoztak (például Vaiou 1997, WGSG 1997). Ugyanakkor azok is magukénak vallották ezt a megközelítést, akik a társadalmi tőke elnyomó, sötét oldalát elemezték (Shulman és Anderson 1999), valamint azok, akik ’a munkában elfoglalt’ és 'a munkától megfosztott’ háztartások közötti polarizációt elemezték (például Pahl 1984), és még azok is, akik az alacsonyan fizetett, informális foglalkoztatás kizsákmányoló jellegét vizsgálták (például Castells és Portes 1989).

A másik tábor pozitív okok miatt tartja szükségesnek a munkafogalom újragondolását. Egyfelől vannak azok, akik ezt előfeltételnek tekintik ahhoz, hogy a munka jövőjét újragondoljuk, és egy társadalmilag méltányosabb jövőt alakítsunk ki (például Gorz 1999). Másfelől, - és ez gyakran elkerüli a figyelmet - azok a környezetvédők szorgalmazzák ezt, akikre O’Riordan (1996) úgy utal, mint ’közösségi ökocentristákra’. Ők amellett érvelnek, hogy a modern társadalmaknak meg kellene változtatniuk a gazdasági gyakorlatukat, hogy ökológiailag tudatosabb legyen, és a ’helyi munka’ átértékelését úgy tekintik, mint az ’új alulról építkezés’ kulcsfontosságú részét, ami azért szükséges, hogy megvalósítsuk a fenntartható fejlődést (Robertson 1998).

Bár, mint láthatjuk, különböző okok motiválják a foglalkoztatáson túlmenő munka elismerését és átértékelését, mindegyik elemző számára fogas kérdés, hogy *miképp definiálják a munkát, ha azt úgy tekintik, mint ami túlmegy magán a foglalkoztatáson*. Bár abban általános egyetértés van, hogy a munkát nem lehet megkülönböztetni a szabadidős tevékenységtől a feladatok puszta felsorolásával (például főzés, vasalás, írás) és hogy azokat a társadalmi viszonyokat kell vizsgálni, amelyek keretében a különböző tevékenységeket folytatják, ennél a pontnál a két tábor útjai elválnak egymástól. Az első csoport, amelynek az a célja, hogy megmutassa, miképp veti alá a munka a nőket és más marginalizált csoportokat, a negatív társadalmi viszonyokat hangsúlyozza (például a nem, vagy alacsonyan fizetett és az elnyomó, vagy rutin jelleget) a definícióiban. A második csoport viszont a kérdéses társadalmi viszonyok autonóm, kreatív „jutalmazó” jellegére mutat rá. Ezért a munka definiálása *mélyen politikai* vállalkozás. Beleágyazódik a szerző és helyzete értékeibe, céljaiba és aggodalmaiba. Miután felismertük ezt az inherens problémát, azt a munkadefiníciót fogjuk használni, hogy a mai fejlett gazdaságokban a munka bármilyen feladat lehet, amelynek elvégzéséért valakinek fizetséget adnak. Ez az elemző helyett a cselekvőre bízza annak definiálását, hogy a feladat munka, vagy szabadidős tevékenység.

Mivel ez a definíció heterogén emberi tevékenységek széles skáláját fogja át, a legtöbb tanulmány egy olyan tipológiát fogad el, amely a munkát négy valamivel koherensebb kategóriába osztja (bár továbbra is igen nagy a sokszínűség mindegyik munkatípus esetében):

- *Önellátás*: olyan nem fizetett munka, amelyet a háztartás tagjai saját maguk és egymás számára végeznek. Ide tartozik a házimunkától kezdve a háztartás tagjai által, illetve számára végzett nem fizetett gondozói tevékenységen keresztül a csináld-magad jellegű lakásfelújításig minden.

- *Helyi közösségi munka*: ezt a típusú munkát, nem fizetett jelleggel, a tágabban értelmezett család tagjai, a szociális vagy lakóhelyi hálózatok és a formálisabb önkéntes és közösségi csoportok végzik.

- *Fizetett informális csere*: ebben az esetben javakat és szolgáltatásokat cserélnek pénzre és ajándékokra, amelyeket nem tartanak nyilván vagy elrejtenek az állam elől, adózási, társadalombiztosítási vagy munkajogi okokból.

- *Formális foglalkoztatás*: a hivatalos statisztikákban nyilvántartott fizetett munka.

Bár a munka fogalmának ilyen differenciálása hasznos a munka változó természetének és a kirekesztés/befogadás formáinak vizsgálatánál egyaránt, fel kell ismernünk, hogy mindegyik munkatípuson belül igen nagy sokszínűséget tapasztalhatunk. Ezért hasznos lehet ezen munkaformák mindegyikét további alkategóriákra bontani (1 táblázat).

Az önellátás, vagy amit Polányi (1944) "háztartási tevékenységnek" hívott, a tevékenységek széles skáláját foglalja magába, a rutin jellegű házimunkáktól a kreatívabb csináld-magad jellegű tevékenységekig. Ezeket gyakran igen különböző társadalmi viszonyok között végzik, és gyakran éles ellentétben állnak egymással azok a motivációk, amelyek ezeket a tevékenységeket ösztönzik. Következésképpen – és eleget téve a szakirodalomban analitikai célból kidolgozott megkülönböztetésnek a rutin házimunka és a csináld-magad jellegű tevékenység között –, az ilyen tevékenységeket szükség esetén tovább kell bontani ebbe a két alkategóriába.

A helyi közösségi munka is, analitikai célból, hasonlóképpen tovább bontható három altípusra: a rokonsági munkára, a baráti/lakóhelyi munkára és az önkéntes munkára. Bár némely elemzésben az önkéntes munkát tovább bontják számos alkategóriára (például Burns és Taylor 1998, Brit Belügyminisztérium 1999), itt nem szükséges ezek alkalmazása ahhoz, hogy az EU nagy részében megértsük a mindennapos életet. Ezzel szemben a rokonsági, valamint a szomszédok és barátok között zajló, mikroszintű viszonosságon alapuló cserének sokkal több figyelmet szentelünk és az ilyen jellegű tevékenységet ösztönző motivációkat tovább bontjuk.

1. táblázat: A munkaformák tipológiája

Munka típusa	Alkategóriák
Önellátás	Házimunka
	Csináld-magad tevékenység
Közösségi munka	Rokonsági munka
	Baráti / szomszédsági munka
	Önkéntes munka
Fizetett informális csere	Önálló fizetett csere
	Az informális piac
Formális foglalkoztatás	’Elsődleges’ munkaerőpiac
	’Másodlagos’ munkaerőpiac

A fizetett informális csere lehet piaci alapú, vagy nem piaci alapú munka. A gazdasági megélhetés stratégiájaként végzi a lakosság egy része a piaci alapú munkát. Különösen ez a helyzet a dél-európai országok esetében, ahol ez a munkaforma a GNP egynegyed és egyharmad közötti részét teszi ki, és az informális piacon való munka kulcsfontosságú szociális és rendszerintegrációs szerepet tölt be (Lockwood 1964). A szociális integráció szemszögéből nézve az informális munkapiac úgy működik az éppen munkanélküli vagy nagyon alacsonyan fizetett szegények számára, mint amihez normális módon folyamodnak. Ebből a szempontból az informális piac úgy működik, mint egy szociálpolitikai „puffer”, ami csökkenti az emberek késztetését arra, hogy a közösségi, a családi és az állami erőforrásokra hagyatkozzanak. És ilyen módon az informális piac hozzájárul a társadalom szociális koherenciájához. Egy rendszerintegrációs perspektívából nézve az informális munkapiac "megolajozza" a gazdaságot a tágulása és szűkülése révén, és együtt változik a szabályozott formális gazdaság ciklusaival.

Az informális piacról alkotott ilyen nézet különbözik a Közép- és Észak-Európában elterjedt felfogástól, ahol a fizetett informális cserét rendesen a profitmotivált pénzbeni cseréhez kapcsolják, és a munka kizsákmányoló formájának tekintik. Ez egy ’szervezett’ fizetett informális munka, ami ott jön létre, ahol a munkavállaló fizetett informális munkát végez egy formális vagy informális megbízó számára és a profitmotivált formális foglalkoztatással jellemző társadalmi viszonyok között végzik a munkát.

Az informális fizetett csere két formáját különböztetjük itt meg (Williams és Windebank 2001). Egyfelől létezik az „autonóm” fizetett informális munka, amikor az érintettek fizetett cserében vesznek részt, leginkább a barátaikkal, rokonaikkal vagy szomszédaikkal. A csere ezen variánsa egy nagyon nem piaci alapú termelés és csere formája. Ez a forma inkább együttműködő önsegítést jelent, mintsem kizsákmányoló foglalkoztatást. Az autonóm fizetett munkát egyre inkább elismerik a munka egyik fontos alrendszereként – és ezt a fontosságot csak erősíti szoros kapcsolata jó néhány szociális hálózati alrendszerrel.

A munka ezen újraértelmezéséből kiindulva számos kísérlet történt a foglalkoztatáson túl folytatott munka mennyiségének és annak a megmérésére, hogy a foglalkoztatás mennyire hatolt be a munkába. Az a gyakorlat alakult ki, hogy kvantifikálják az input volumenét és értékét időfelméréses vizsgálatok használatával. Ezek azt elemzik, hogy az érintettek a tevékenységüket munkaként vagy szabadidős tevékenységként fogják-e fel, és aztán megmérik azt az időmennyiséget, amelyet a különböző munkaformákban töltenek. Bár ez a technika hajlamos túlértékelni a foglalkoztatásban töltött időt, és a nem fizetett munkához viszonyított értékét is (Luxton 1997, Gregory és Windebank 2000), az eredmények nagyon

érdekes és megvilágító erejű belátást nyújtanak a munka természetébe és változási irányába a mai fejlett gazdaságban.

Ezek a tanulmányok (lásd többek között Gershuny és Jones 1987, Murgatroyd és Neuburger 1997) azt mutatják, hogy az Egyesült Királyságban, Franciaországban és az Egyesült Államokban az összes munkaidő több mint felét nem fizetett munka végzésével töltik. Bár mind a foglalkoztatásban, mind a nem fizetett munkában eltöltött idő abszolút mennyisége csökkenőben van, a nem fizetett munkában eltöltött idő viszonylag lassabban csökken. Ennek az az eredménye, hogy az emberek a teljes munkaidő egyre nagyobb hányadát töltik nem fizetett munka végzésével. Ebből kifolyólag a foglalkoztatáson túlmenő munka – amit oly sokáig maradványnak és a csökkenő 'másiknak' tekintettek – nemcsak nagyobb a foglalkoztatásnál a ráfordított idő volumenében (és gyakran értékében is) mérve, hanem az utóbbi harminc évben az ilyen jellegű munka a teljes munkaidő egyre nagyobb hányadát foglalja el.

Nem pusztán a nem fizetett munka mennyisége az, ami fontos; ugyanilyen fontos az ilyen típusú munka eloszlása. Egész mostanáig néha azt tételezték fel, hogy az a háztartás, amely kirekesztődött, vagy marginális helyzetű a munka egyik alrendszerében (például a formális foglalkoztatásban) ellensúlyozhatja ezt a kirekesztést azzal, hogy más alrendszerekben (önellátás, helyi közösségi munka, fizetett informális munka) teljesebb befogadásra törekszik. Azonban a fejlett gazdaságot vizsgáló kutatások óriási többsége bebizonyította, hogy nem ez a helyzet. Azok a háztartások, amelyeknek a tagjai foglalkoztatottak, szintén több önellátó, több nem fizetett helyi közösségi cserejellegű, és több fizetett informális munkát végeznek, mint az állással nem rendelkező háztartások.

Következésképpen többé nem lehet csak úgy egyszerűen feltételezni, hogy a formális foglalkoztatásból kirekesztettek azzal kompenzálják a kirekesztettségüket, hogy a munka több informális alrendszerében vesznek részt. Példának okáért, gyakran feltételezik, hogy a vidéki lakosság nagyobb mennyiségű nem fizetett helyi közösségi cserében vesz részt, mint a városi lakosság. A vidéki Angliát vizsgáló nemrég megjelent tanulmány ezt a kérdést járja körül (Williams et al 2001). A kutatás föltárta, hogy bár a vidéki népesség körében csekély mértékben magasabb a nem fizetett helyi közösségi csere, az állással rendelkező viszonylagosan jómódú háztartások azok, amelyek az ilyen nem fizetett helyi közösségi csere túlnyomó többségében érintettek. Az állással nem rendelkező vidéki háztartások nemcsak a foglalkoztatásból rekesztődnek ki, hanem azokból a szociális támogató hálózatokból is, amelyek jobbíthatnák a helyzetüket. Fontos kérdés a szociálpolitika számára, hogy miképp lehet megbirkózni ezzel a problémával. A formális szinten történő intervenciók ellenére egészen napjainkig egy viszonylag laissez-faire megközelítés dominált a társadalmi csoportoknak a munka informális alrendszereibe való becsatlakozását illetően. Ez részben azzal magyarázható, hogy eddig úgy vélték, a foglalkoztatásból kirekesztett társadalmi csoportok már „javában" kompenzálják kirekesztettségüket ezekben az informális hálózatokban. Mivel azonban kutatások sokasága megmutatta, hogy nem ez a helyzet, szükség van az ezeket az informális szférákat megcélzó párhuzamos intervenciókra is. Szükséges számba venni, hogy ezek a csoportok, akiket nemcsak a foglalkoztatásból, hanem a részvétel informális szféráiból is kirekesztettek, hogyan válhatnak elfogadottabbakká. Azzal, hogy aktív formális munkaerő-piaci stratégiát folytatunk, csak az egyenlet egyik oldalát vesszük figyelembe. Szükség van befogadó politika kialakítására, hogy ezeket a csoportokat a munka más alrendszereibe is becsatlakoztassuk.

Végezetül rövid megjegyzést teszünk a kutatásunkban használt munkatipológiával kapcsolatban. Ez a tipológia nem tekintendő úgy, mint ami helyettesíteni akarja a meglévő tipológiákat. Inkább arról van szó, hogy a mi megkülönböztetéseink az INPART céljait szolgálják, és pragmatikus jellegűek. Más szóval ez a tipológia úgy tükrözi a munka/részvétel típusainak sokszínűségét, ahogy ezek a szociálpolitika megvalósítása nyomán megjelennek, és ugyanakkor kitüntetett figyelmet fordít a fizetett informális cserére és a helyi közösségi munkára, mivel ezeket az aktiváló munkaprogramokban nagyrészt figyelmen kívül hagyták.

- *Részvétel a munkában az 'elsődleges' munkaerőpiacon*. Vagyis a fizetett munka, mint formális foglalkoztatás.

- *Részvétel a munkában a 'másodlagos' munkaerőpiacon*. Ez a fizetett munkára mint formális foglalkoztatásra is vonatkozik, de figyelembe veszi az 'addicionális', gyakran államilag támogatott munkába állító programokat, amelyek a munkanélküliek különböző kategóriáit célozzák meg.

- *Önkéntes és informális munka*. Ez a fentiekben megkülönböztetett két munkatípusra vonatkozik, a fizetett informális cserére és a helyi közösségi munkára.

- *Oktatás és képzés*. Bár ez a munkatípus nem szerepel a korábban bemutatott tipológiában, amellett döntöttünk, hogy külön kategóriába helyezzük őket, mivel az oktatás és a képzés az aktiváló szakpolitika fontos eszközei, és önmagukban is a részvétel egy típusának tekinthetők (bár a szociálpolitikai kontextusban rendszerint úgy kezelik őket, mint a foglalkoztatásra való felkészítést).

IRODALOM

Abrahamson, P. (1998) *Postmodern governing of social exclusion: Social integration or risk management?*, Copenhagen: Sociologisk Institut, University of Copenhagen.

Andersen, J. (1999) 'Post-industrial solidarity or meritocracy?', *Acta Sociologica*, vol 42, no 4.

Bourdieu, P. and Passeron, J.-C. (1977) *Reproduction in education, society and culture*, London: Sage Publications.

Bourdieu, P. (1995) *Distinktionen*, Copenhagen: Det lille Forlag.

Bourdieu, P. (1997) *Af praktiske grunde*, Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.

Bourdieu, P. (1998) *Acts of resistance: Against the new myths of our time*, Oxford: Polity Press.

Burman, P. (1988) *Killing time, losing ground. Experiences of unemployment*, Toronto, Canada: Thompson Educational Publishing.

Burns, D. and Taylor, M. (1998) *Mutual aid and self-help: Coping strategies for excluded communities*, Bristol/York: The Policy Press/Joseph Rowntree Foundation.

Castells, M. and Portes, A. (1989) 'World underneath: the origins, dynamics and effects of the informal economy', in A. Portes, M. Castells and L.A. Benton (eds) *The informal economy: Studies in advanced and less developing countries*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

CEC (Commission of the European Communities) (2000) *Proposal for a Council decision on guidelines for Member States' employment policies for year 2001*, Brussels: CEC.

Fryer, D. and Ullah, P. (eds) (1987) *Unemployed people: Social and psychological perspectives*, Milton Keynes/Philadelphia, PA: Open University Press.

Germani, G. (1980) *Marginality*, Brunswick, NJ: Transaction Books.

Gershuny, J. and Jones, S. (1987) 'The changing work/leisure balance in Britain 961-84', *Sociological Review Monograph*, no 33, pp 9-50.

Giddens, A. (1989) *Sociology*, Cambridge: Polity Press.

Gorz, A. (1999) *Reclaiming work: Beyond the wage-based society*, Cambridge: Polity Press.

Gregory, A. and Windebank, J. (2000) *Women and work in France and Britain: Theory, practice and policy*, Basingstoke: Macmillan.

Habermas, J. (1981) *Theorie des kommunikativen Handelns I, II*, Frankfurt: Suhrkamp.

Hansen, H. (2000) *Inclusion and exclusion in social policy and everyday experiences*, Copenhagen: Samfundslitteratur.

Hespanha, P. and Matos, A. (1999) *Inclusion policies for employment. An evaluation based on user experience*, INPART work package 3: The case studies, Coimbra: CES, University of Coimbra.

Home Office (1999) *Community self-help*, Report of Policy Action Team 9, London: Home Office.

Jahoda, M. (1982) *Employment and unemployment. A social-psychological analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

Jahoda, M., Lazersfeld, P. and Zeisel, H. (1975) *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit*, Frankfurt: Campus.

Johannessen, A. (1997) 'Marginalitet som socialpolitisk utfordring', Paper presented at the 9th Nordic Social Policy Research Seminar, Copenhagen, 13-15 June. *The concept of inclusion/exclusion and the concept of work Active social policies in the EU*

Jordan, B. (1998) *A theory of poverty and social exclusion*, Cambridge: Polity Press.

Larsen, J.E. (2000) 'Klassebiografi og individuel biografi', in J.E. Larsen, J. Lind and I.H. Møller (eds) *Kontinuitet i forandring – kontinuiteter og forandringer i samfundets differentierings- og integrationsformer*, Copenhagen: Samfundslitteratur, pp 31-98.

Levitas, R. (1996) 'The concept of social exclusion and the new Durkheimian hegemony', *Critical Social Policy*, vol 16, no 1, pp 5-20.

Lind, J. (1995) 'Unemployment policy and social integration', in N. Mortensen (ed) *Social integration and marginalisation*, Copenhagen: Samfundslitteratur, pp 183-205.

Lind, J. and Hornemann Møller, I. (eds) (1999) *Inclusion and exclusion: Unemployment and non-standard employment in Europe*, Aldershot: Ashgate.

Lockwood, D. (1964) 'Social integration and system integration', in G.K. Zollschan and W. Hirsch (eds) *Explorations in social change*, London: Routledge.

Luhmann, N. (1982) *Differentiation of society*, New York, NY: University of Columbia Press.

Luhmann, N. (1990) *The political theory of the welfare state*, Berlin/New York, NY: De Gruyter.

Luhmann, N. (1997) *Die Gesellschaft der Gesellschaft I, II*, Frankfurt: Suhrkamp.

Luxton, M. (1997) 'The UN, women and household labour: measuring and valuing unpaid work', *Women's Studies International Forum*, vol 20, pp 431-9.

Mack, J. and Lansley, S. (1985) *Poor Britain*, London: George Allen & Unwin.

Møller, I.H. (1995) 'Some empirical and theoretical perspectives on labourmarket marginalisation', in N. Mortensen (ed) *Social integration and marginalisation*, Copenhagen: Samfundslitteratur, pp 114-46.

Møller, I.H. (1997) 'Social integration and labour market marginalisation. The Scandinavian experience', in M. Roche and R. van Berkel (eds) *European citizenship and social exclusion*, Aldershot: Ashgate, pp 83-103.

Møller, I.H. (1998) 'On the spoor of conceptual clarification', Paper prepared for INPART.

Møller, I.H. (2000) *Understanding integration and differentiation – inclusion, marginalisation and exclusion*, Coimbra: University of Coimbra, Oficina do Centro de Estudos Sociais.

Mortensen, N. (1995) 'Mapping system integration and social integration', in N. Mortensen (ed) *Social integration and marginalisation*, Copenhagen: Samfundslitteratur, pp 18-48.

Mortensen, N. (2000) 'Differentieringer og integrationer – eksklusioner og inklusioner', in J.E. Larsen, J. Lind and I.H. Møller (eds) *Kontinuitet i forandring – kontinuiteter og forandringer i samfundets differentierings- og integrationsformer*, Copenhagen: Samfundslitteratur, pp 99-139.

Mouzelis, N. (1995) *Strategies of integration and socio-cultural differentiation*, CIDStudies No 11, Copenhagen: CID.

Murgatroyd, L. and Neuburger, H. (1997) 'A household satellite account for the UK', *Economic Trends*, no 527, pp 63-71.

Olofsson, G. (1995) 'Embeddedness and integration. An essay on Karl Polanyi's *The great transformation*', in N. Mortensen (ed) *Social integration and marginalisation*, Copenhagen: Samfundslitteratur, pp 72-113.

Olson, M. (1982) *The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation and social rigidities*, New Haven, CT: Yale University Press.

O'Riordan, T. (1996) 'Environmentalism on the move', in I. Douglas, R. Huggett and M. Robinson (eds) *Companion encyclopaedia of geography*, London: Routledge.

Pahl, R.E. (1984) *Divisions of labour*, Oxford: Basil Blackwell.

Park, R.E. (1928) 'Human migration and the marginal man', *American Journal of Sociology*, no 33, pp 881-93.

Parkin, F. (1974) 'Strategies of social closure in class formation', in F. Parkin (ed) *Social analysis of class structure*, London: Tavistock Publications, pp 1-18.

Polanyi, K. (1944) *The great transformation*, Boston, MA: Beacon Press.

Robertson, J. (1998) *Beyond the dependency culture: People, power and responsibility*, London: Adamantine.

Room, G.J. (1999) 'Social exclusion, solidarity and the challenge of globalisation', *International social welfare*, no 8, pp 166-74.

Sen, A. (1998) 'Social exclusion: A critical assessment of the concept and its relevance', Paper presented to the Asian Development Bank.

Shulman, M.D. and Anderson, C. (1999) 'The dark side of the force: a case study of restructuring and social capital', *Rural Sociology*, vol 64, pp 351-72.

Silver, H. (1996) 'Culture, politics and national discourses of the new urban poverty', in E. Mingione (ed) *Urban poverty and the underclass*, Oxford: Blackwell, pp 105-38.

Standing, G. (1999) *Global labour flexibility. Seeking distributive justice*, Basingstoke: Macmillan. *The concept of inclusion/exclusion and the concept of work Active social policies in the EU*

Tilly, C. (1998) *Durable inequality*, Berkeley/Los Angeles, CA: University of California Press.

Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth: Penguin.

Vaiou, D. (1997) 'Informal cities? Women's work and informal activities on the margins of the European Union', in R. Lee and J. Wills (eds) *Geographies of economies*, London: Arnold, pp 321-30.

van Berkel, R. and Brand, A. (1996) 'Actors and factors in finding a job or remaining unemployed. Longitudinal research into the position of the longterm unemployed in the Rotterdam labour market', in C. Verhaar, P. de Klaver, M. de Goede, J. van Ophem and A. de Vries (eds) *On the challenges of unemployment in a regional Europe*, Aldershot: Avebury, pp 145-67.

Walby, S. (1997) *Gender transformations*, London: Routledge.

Weber, M. (1968) *Economy and society: An outline of interpretive sociology*, translated from *Wirtschaft und Gesellschaft* by G. Roth and C. Wittich, New York, NY: Bedminster Press.

Williams, C.C., White, R. and Aldridge, T. (2001) *Community self-help in rural England: Its role in tackling poverty and exclusion*, London: The Countryside Agency.

Williams, C.C. and Windebank, J. (1998) *Informal employment in the advanced economies: Implications for work and welfare*, London: Routledge.

Williams, C.C. and Windebank, J. (1999) 'The formalisation of work thesis: a critical evaluation', *Futures*, vol 31, pp 547-58.

Williams, C.C. and Windebank, J. (2001) 'Beyond profit-motivated exchange: some lessons from the study of paid informal work', *European urban and regional studies*, vol 8, pp 43-56.

WGSG (Women and Geography Study Group) (1997) *Feminist geographies: Explorations in diversity and difference*, Harlow: Longman

Silja Häusermann - Bruno Palier

FOGLALKOZTATÁS-BARÁT JÓLÉTI REFORMPOLITIKÁK A POSZTINDUSZTRIÁLIS GAZDASÁGOKBAN*

1. Bevezetés: célok és áttekintés

Tanulmányunkban a *posztindusztriális gazdaságokban létrejött foglalkoztatás-barát jóléti reformpolitikákkal* kapcsolatos szakirodalmi vitákat mutatjuk be és elemezzük. A jóléti intézmények és a munkaerő-piaci teljesítmény közötti viszonyról szóló irodalom azt mutatja, hogy a jóléti államok nem szükségszerűen hatnak kedvezőtlenül a gazdasági teljesítményre.[1] Ha a jóléti intézmények és a munkaerőpiacok kiegészítik egymást, a hatás akár pozitív is lehet. Mindazonáltal a jóléti intézmények, amelyek az ipari korszakban javították a munkaerő-piaci teljesítményt, az eltérő, posztindusztriális viszonyok között gyengíthetik ezt. Az irodalom elégséges bizonyítékot szolgáltat arra vonatkozóan, hogy a poszt-indusztrializmusra való áttérés a jóléti intézmények és a munkaerő-piaci teljesítmény között új feszültségek sorát generálta, mely a mai jóléti államokat a foglalkoztatás-barát átalakítás követelményével szembesíti. Ezért az elmúlt egy-két évtizedben a jóléti államról született politikatudományi irodalomban a fő kérdések egyike az volt, hogy vajon miképp és milyen mértékben képesek a jóléti államok ezekkel a kihívásokkal megbirkózni, és alkalmazkodni a posztindusztriális munkaerőpiac feltételeihez és szükségleteihez. Ez az irodalom tanulmányunk tárgya.

Célunk kettős: egyrészt bemutatjuk a saját olvasatunkat az érett jóléti államok foglalkoztatás-barát reformpolitikáiról szóló irodalommal kapcsolatban. Ezek a politikák dinamikusan fejlődnek, és ugyanilyen mértékben növekszik az ezekkel foglalkozó elméleti és elemző irodalom is. Ezért irodalom-áttekintésünkben nem törekedhetünk a téma teljes bemutatására, így inkább a területen történt főbb kutatások áttekintését nyújtjuk. Második célunk, hogy bemutassuk és tárgyaljuk a kutatási területek azon sorát, amelyekről úgy gondoljuk, hogy a jövőben központi témái lesznek a jóléti állam foglalkozás-barát reformjaival kapcsolatos kutatási programoknak, és vitát nyissunk ezekkel kapcsolatban.

Tanulmányunkat szerkezete a következő. Az 1. részben áttekintjük az érett jóléti államot ért posztindusztriális kihívásokat: a globalizációt, a deindusztrializációt és a demográfiai változásokat. Ezután ismertetjük azokat az előzőekből következő tipikus feszültségeket,

---

* *Silja Häusermann and Bruno Palier: The politics of employment-friendly welfare reforms in post-industrial economies, Socio-Economic Review, July 2008; 6: 559–586.*

[1] A korai keynesiánus irodalom (Keynes, 1937; Weir et al., 1988) a mellett érvelt, hogy a jóléti állam valójában előfeltétele a hatékony gazdaságnak és munkaerőpiacnak. Mind a tőkéseknek, mind a munkásoknak szükségük van bizonyos, a stabilitással, a munkahelyek és a keresetiekbiztonságával kapcsolatos garanciákra a hosszú távú termelékeny működéshez. Az újabb és szűkebb területekre koncentráló vizsgálatok a jóléti erőfeszítések teljes körének azon hatásait elemzik, amelyek a munkahelyi teljesítményben (lásd például Atkinson, 1995; Kvist, 2002), a bér-koordinációnak és bércsökkentésnek a foglalkoztatásra gyakorolt hatásában (például Calmfors és Driffill, 1988; Pontusson és Swenson, 1996; Mares, 2006), valamint a jóléti kiadások módjának a munkahelyi teljesítményre tett hatásában (pl. Palme, 1998; Deakin és Parry, 2000) jelennek meg.

melyek a posztindusztriális jóléti és foglalkoztatási területek között keletkeztek. Ez lehetővé teszi azon intézkedések megértését, amelyeket a mai irodalom foglalkoztatás-barát politikai reformokként határoz meg: a rugalmas biztonságot (flexicurity), az aktiválást, a munkával és gondoskodással kapcsolatos kötelezettségek összeegyeztetését szolgáló intézkedéseket, valamint a szociális beruházást az emberi erőforrásokba és készségekbe.

A tanulmány nagyobbik részében ezután bemutatjuk a foglalkoztatás-barát jóléti reformpolitikákról szóló irodalommal kapcsolatos saját olvasatunkat, ezen belül pedig a szereplőkre, preferenciákra és intézményekre tesszük a hangsúlyt. A 2. részben az érett jóléti állam általános reformképességével foglalkozó prominens institucionalista irodalmat vizsgáljuk meg. Ez az irányzat a következő kérdéseket veti fel: Lehetséges-e az indusztriális jóléti állam átalakítása foglalkoztatás-baráttá? Melyek a feltételei a népszerűtlen „kommodifikáló" reformok végrehajtásának, és mely tényezők magyarázzák a posztindusztriális átalakítás sikerét vagy kudarcát? A 3. részben közelebbről szemügyre vesszük az egyes rezsimekre jellemző reformpolitikákat, mivel a posztindusztrializmus a különböző jóléti rezsimeket eltérő kihívásokkal szembesíti. Ebben a részben áttekintjük a skandináv, a liberális és a kontinentális jóléti rezsimekkel kapcsolatban felmerült témákról, politikákról és reformfeltételekről szóló irodalmat. Ezután minden egyes rezsimmel kapcsolatban lehetséges kutatási területeket javasolunk, és vitát nyitunk azokról az ügyekről, melyek szerintünk a foglalkoztatás-barát jóléti reformpolitikák kulcskérdései. Figyelmünk fókuszába elsősorban a kontinentális rezsimeket állítjuk, mivel ezek foglalkoztatás-barát jellege kérdőjeleződött meg a legerőteljesebben a posztindusztriális környezetben, miközben az északi és liberális rezsimek meglehetősen sikeresek a foglalkoztatási teljesítmény szempontjából. A tanulmány következtetéseiben összegezzük a jövőbeni elméletalkotás és kutatás számára kínálkozó főbb területeket.

2. Az új környezet: a posztindusztriális gazdaságba és társadalomba való átmenet

A munkaerőpiacok és a jóléti államok politikái közötti kapcsolatok a gazdasági és társadalmi kontextus függvényei. Ez a környezet alapvetően megváltozott az elmúlt 30 évben. Az 1970-es évek óta az ipari gazdaságokban a korábbiaktól nagyon eltérő, posztindusztriális foglalkoztatási minták jöttek létre. Így azok a jóléti politikák, amelyek az ipari érában foglalkoztatási szempontból még funkcionálisak voltak, diszfunkcionálissá válhattak a posztindusztriális korban. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a jóléti politikák és a munkaerőpiacok közötti kapcsolatokat az adott kontextusban kell szemlélnünk.

2.1. A posztindusztriális munkaerőpiacokra nehezedő többszörös nyomás: globalizáció, deindusztrializáció és demográfiai változások

Miközben széles körű egyetértés van az irodalomban arra vonatkozóan, hogy a nyugati jóléti államok gazdasági és társadalmi környezete drámai módon megváltozott az elmúlt nagyjából 30 évben, a változások tényleges *forrásaira* illetően viszont nincs egyetértés. A következőkben a mellet érvelünk, hogy három fő posztindusztriális fejlemény – a globalizáció, a deindusztrializáció és a társadalmi struktúra változása – jelent kihívást a munkaerőpiacok és a jóléti államok számára.

A közgazdasági irodalom a *globalizációt* elsősorban a következőkkel értelmezi: a kereskedelem nyitottságának növekedése (lásd például Scharpf and Schmidt, 2000), a

tőkepiac nyitottsága (pl. Garrett and Mitchell, 1996; Garrett, 1998), erősödő globális verseny az árszínvonal (pl. Crotty, 2003), a bérek (pl. Esping-Andersen, 1996) vagy az adók (pl. Tanzi and Schuknecht, 2000; Steinmo, 2002) vonatkozásában. Érdekes módon a gazdasági globalizációnak a munkaerőpiacra gyakorolt hatásaival kapcsolatos hipotézisek és kutatási eredmények is vegyesek és nem egyértelműek. Egyes szerzők várakozási szerint erősödni fognak a nemzeti termelési rendszerek megkülönböztető sajátosságai (pl. Hall és Soskice, 2001; a korai előzményekért lásd Katzenstein, 1984; Gourevitch, 1986), míg mások szerint a nemzeti munkaerőpiacok és a (liberalizált) jóléti államok növekvő mértékű konvergenciáját várhatjuk (Mishra, 1999). Hasonlóképpen nem voltak mindezidáig meggyőzőek az empirikus eredmények sem. Kevéssé vitatott, hogy a globalizáció folyamata az 1970-es évektől hozzájárult a nyugati gazdaságok deindusztrializációjához és gazdasági hanyatlásához. Mindazonáltal messze nem nyilvánvaló, hogy ezek a fejlemények vezettek-e bizonyos, a deregulációt és takarékosságot célzó politikai válaszokhoz. Az irodalom nagy része kételyeket fejez ki arra vonatkozóan, hogy a globalizáció csökkentené a nemzeti (jóléti) államok kapacitásait (lásd például Garrett, 1998; Boyer és Drache, 1996; Evans, 1997; Leibfried és Rieger, 1998; Castles, 2004; más szempontból lásd Mishra, 1999). Az empirikus kutatások (Garrett és Mitchell, 1996; Burgoon, 2001) pedig semmi, vagy csak igen gyenge bizonyítékokat találtak arra vonatkozóan, hogy közvetlen negatív hatása lenne a kereskedelmi nyitottságnak az OECD országok szociális kiadásaira (a globalizációról szóló irodalom széles körű annotált bibliográfiája található: Rieger and Leibfried, 1995). Tehát széles körű egyetértés van arra vonatkozóan, hogy a növekvő nyitottság a gazdaság növekvő mértékű ingadozásához vezet, és így problémát jelent a mai munkaerőpiacon, de nyitott kérdés, hogy miképp kellene a jóléti államoknak válaszolniuk erre a kihívásra.

Iversen és Cusack (1998) megkérdőjelezik a globalizációs irodalmat. Saját szavaikat idézve úgy gondolják, hogy „a kockázat fő forrása [a munkaerőpiacon] a hazai gazdasági folyamatokban lelhető fel" (p. 10), pontosabban, az ipari gazdaságból a szolgáltatási gazdaságba való strukturális átalakulásban, melyet a technológiai változás, a piac fokozódó telítettsége és a kereslet átalakuló mintái irányítanak. A *deindusztrializáció* a munkaerő-piaci változások irodalomban gyakran említett második fő forrása (lásd különösen Esping-Andersen, 1993, 1999; valamint Iversen és Wren, 1998 a 'szolgáltatási szektor trilemmáról'). A téma irodalma megállapítja, hogy a deindusztrializáció jelentős hatással van a munkaerőpiacok működésére. A szolgáltatási gazdaság nagy keresletet támaszt a magasan képzett és a képzetlen munkaerő iránt, de kevesebb munkalehetőséget nyújt a középszintű készségekkel rendelkezőknek (Wright and Dwyer, 2003). Továbbá, a munkahelyek számának a szolgáltatási szektorban történő növekedésével és a termelési módok változásával együtt jár az atipikus és rugalmas munkaszerződések terjedése. Ezek a változások erőteljes kihívásokat jelentenek az ipari jóléti államok számára.

A globalizáció és a deindusztrializáció mellett az 1960-as évektől kezdve a *társadalmi modernizáció* (lásd például Esping-Andersen, 1999; Pierson, 2001) a harmadik strukturális trend, ami átalakítja a foglalkoztatás-barát jóléti államok működésének előfeltételeit. Különösen két nagyobb trend lényeges a munkaerőpiacok és a jóléti államok szempontjából: a demográfiai idősödés és a nemi szerepek változása. Növekvő irodalom (lásd például Castles, 2004; Myles és Clement, 1994; Esping-Andersen et al., 2002) foglalkozik a demográfiai idősödéssel, és ennek a munkaerőpiacokra gyakorolt kettős hatásával: egyrészt a fiatal generációba tartozó munkaerő hiánya további munkaerő-szükségletet teremt; másrészt az aktív generáció által megtermelt javakból folyamatosan növekvő számú nem-aktív népességet kell eltartani. A nemi szerepek változása részben a termékenységi ráta csökkenéséhez kapcsolódik. E mellett a nők magasabb iskolai végzettsége és a családok instabilitása is

hozzájárul ahhoz, hogy növekszik a nők munkaerő-piaci részvételével kapcsolatos elvárás (lásd például Orloff et al., 1999; Orloff, 2006). A munkaerő-piaci hatás nyilvánvaló és többrétű: terjed a nem folyamatos és atipikus foglalkoztatás, megjelennek a nemek közötti egyenlőséget biztosító szerveződések a munkahelyen; továbbá növekszik az igény a gondozási tevékenység újraelosztása vagy professzionalizációja iránt.

A *globalizáció, deindusztrializáció és társadalmi modernizáció* hármas trendje új posztindusztriális munkaerőpiacot hoz létre, melyet alacsonyabb szintű stabilitás, a készség-szinttel kapcsolatos új elvárások, a pénzügyi fenntarthatóság szükségességének nyomása, valamint a a munka férfiak és nők között újraelosztása jellemeznek. Ezek az új munkaerőpiacok ellentétbe kerültek az ipari korszak foglalkoztatás mintáira tervezett jóléti államokkal.

2.2. A posztindusztriális munkaerőpiacok és az ipari jóléti államok közötti növekvő feszültség

A posztindusztriális munkaerőpiacok bizonytalanabbak, egyenlőtlenebbek, és több nő, valamint idős munkavállaló van jelen rajtuk (Sarfati és Bonoli, 2002). A jóléti államok intézményei és a munkaerőpiacok közötti megfelelés vagy meg nem felelés központi kérdés lett a jóléti államokról szóló irodalomban (lásd például Esping-Andersen, 1999; Huber és Stephens, 2001; Sarfati és Bonoli, 2002). A következő lista a posztindusztriális fejlődés néhány olyan tényezőjéből mutat be válogatást, melyek sajátos kihívást jelentenek a jóléti államok foglalkoztatás-barát jellegének szempontjából.

- *Tömeges munkanélküliség.* Az 1970-es évek óta a strukturális munkanélküliség magas aránya és a munkaerőpiacról való kilépés stratégiái, például a korai nyugdíjba menetel (Ebbinghaus, 2006a), drámaian csökkentették a munkaerő-piaci részvételi arányt, különösen a kontinentális Európa országaiban. Az alacsony munkaerő-piaci részvételi arány különösen fenyegető problémává vált kontinentális jóléti rezsimek országaiban, amelyek a jóléti állam finanszírozásában a foglalkoztatásra hagyatkoztak. Ráadásul a foglalkoztatás súlypontjának az iparról a szolgáltatásokra való áthelyeződése megkérdőjelezte a létező oktatási és képzési rendszereket, melyek korábban arra jöttek létre, hogy képessé tegyék a munkavállalókat az ipari gazdaságban való részvételre (lásd például Iversen és Cusack, 1998; Estevez-Abe et al., 2001; Hall és Soskice, 2001; Thelen, 2004). Az oktatási és képzési rendszereket tehát alkalmassá kell tenni arra, hogy a munkavállalóknak a megfelelő készségeket nyújtsák, és lehetőséget adjanak az átképzésre. Az *aktív munkaerő-piaci politikákról és az aktiválásról szóló irodalom* (lásd például Clasen és Clegg, 2006; Schmid, 2002) foglalkozik a foglalkoztatás-barát reformoknak ezzel az első kategóriájával.

- *A munkaerőpiacra belépni kívánók előtt álló nehézségek.* A kontinentális jóléti államok erősen védik a munkaerőpiacokat és a szabályos foglalkoztatást. Ez bizonyíthatóan előnyös volt az ipari korszakban a koordinált piacgazdaság számára (Estevez-Abe et al., 2001; Iversen, 2005). Viszont a jelenlegi körülmények között, melyet a strukturális munkanélküliség és a nők munkaerő-piaci részvételének növelése iránti elvárás jellemez, az erős munkaügyi védelem különösen károssá válhat a munkahelyteremtés szempontjából, és éket verhet a munkaerőpiacon belül és azon kívül lévők érdekei közé (Rueda, 2005; Saint-Paul, 1996). Ebből kiindulva egy foglalkoztatás-barát jóléti állam valószínűleg a *kint lévők aktiválását és a fiatal*

munkavállalók foglalkoztatását elősegítő politikát fog folytatni (Schmid, 2002; Wilthagen and Rogowski, 2002).

- *Az atipikus és bizonytalan foglalkoztatás terjedése.* Az ipar leépülése és a nők beáramlása a munkaerőpiacra az atipikus foglalkoztatás terjedéséhez vezetett (lásd például Talos, 1999; Ferrera et al., 2000). A rugalmas munka elterjedése problémákat vet fel a jóléti állam számára, mivel az atipikus foglalkoztatási viszonyban alkalmazottak esetében nagyobb a kockázata az alacsony jövedelemnek és a szegénységnek. Ráadásul a rugalmas foglalkoztatás terjedése kihívást jelent bizonyos jóléti ellátások számára, mivel azok büntetik a nem szabályos foglalkoztatást. Ezért a foglalkoztatás-barát jóléti állam *támogatni fogja a munkavállalás ilyen formáit, de ugyanakkor újfajta védelmet fog nyújtani az új típusú munkahelyek számára*. Dánia és Hollandia talán a legjellemzőbb példái az ilyesféle „flexicurity" stratégiáknak (Visser és Hemerijck, 1997; Ferrera et al., 2000; Wilthagen, 2002, 2003; Bredgaard et al., 2005; Klammer, 2005; Sperber, 2005).

- *Növekvő jövedelmi egyenlőtlenség.* Ahogy fentebb írtuk, a posztindusztriális munkahelyek terjedése különösen a magas és az alacsony képzettséget igénylő foglalkoztatási profilokat állítja a középpontba (Wright and Dwyer, 2003). Scharpf és Schmidt (2000), valamint Iversen és Wren (1998) egyaránt a mellett érvelnek, hogy a posztindusztriális gazdaságban a teljes foglalkoztatás csak a nagyobb jövedelmi egyenlőtlenség árán valósulhat meg. A növekvő egyenlőtlenség tendenciája valószínűleg az északi és a liberális jóléti rezsimekben válik a legégetőbb kérdéssé. Az északi jóléti államokban az új termelési struktúra ellentétbe kerülhet a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentésének tradíciójával (Pontusson és Swenson, 1996; Clayton és Pontusson, 1998). A liberális jóléti államokban viszont a „dolgozó szegények" számának növekedése a legnagyobb probléma (Esping-Andersen, 1999; Simmons, 2004). Egy foglalkoztatás-barát jóléti államnak, amely támogatja a teljes foglalkoztatást és a jól működő munkaerőpiacokat, megfelelő eszközöket kell biztosítania a *munkavállalók szegénységének megelőzésére* és/vagy eszközöket kell alkalmaznia a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentésére.

- *A munkaerő nőiesedése.* A nők beáramlása a munkaerőpiacra a különböző jóléti rezsimeket eltérő módon érintette (Esping-Andersen, 1999; Huber és Stephens, 2001). A nők munkaerő-piaci részvétele már az ipari korszakban sokkal magasabb volt a liberális és az északi jóléti gazdaságokban, mint a kontinentális Európa országaiban, ahol a nők foglalkoztatási rátája általában jelentősen a 60% alatt maradt (Gornick et al., 1996; Gornick és Meyers, 2003). A nők munkaerő-piaci részvételének alacsony rátája tökéletesen megfelelt az ipari korszakban, mivel biztosította a teljes (férfi) foglalkoztatottságot (Iversen és Wren, 1998), és lehetővé tette a „férfi-kenyérkereső társadalom" szociális és normatív ideáljának megőrzését (Lewis, 1993; Naumann, 2005). A posztindusztriális korszakban azonban a férfi kenyérkereső intézmények szembekerültek mind a gazdasági szükségletekkel, mind a normatív értékekkel. Egy foglalkoztatás-barát jóléti állam előnyben részesíti azokat a politikákat, amelyek lehetővé teszik a szülők számára a *munkahelyi és gondozási kötelességek összehangolását*, hogy ezzel növelje a nők munkaerő-piaci részvételét (Gornick és Meyers, 2003; Estevez-Abe, 2006).

Az 1980-as évektől kezdődően a jóléti államok szembesültek a foglalkoztatás-barát átalakítás (Ferrera et al., 2000; lásd például Esping-Andersen et al., 2002) és a szociális kockázatok kezelését célzó politikák szükségességével (lásd például Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2005; Armingeon és Bonoli, 2006) az olyan területeken, mint az *aktiválás* (beleértve az átmeneti munkaerőpiacokat, a kívülállók és a fiatalok aktiválását, stb.), *a flexicurity, a munkahelyi és gondozási kötelességek összehangolása, valamint a dolgozó szegények szegénységének csökkentése*. Ugyanakkor viszont a források csökkentek, így a jóléti államok kísérletekbe kezdtek (az igen népszerűtlen) költségvetési konszolidáció és a takarékosság megvalósítására (Pierson, 2001). Így a jóléti államok két, egymással ellentmondásban lévő nyomással szembesültek: a) az expanzív jóléti reform követelésével; és b) a költségvetési szigor szükségességével. Ebben a bonyolult környezetben a posztindusztriális *reformpolitikák* váltak a jóléti államok kutatásának egyik legfőbb témájává. Az elsődleges kérdés nem az, hogy mit kell tenni, hanem hogy a reform lehetséges-e egyáltalán. Melyek a releváns konfliktus-vonalak? Kik lesznek a posztindusztriális jóléti reformok főszereplői?

Az ezekről a kérdésekről szóló irodalom két vonulatra választható szét: az egyik az intézményi szempontból érett jóléti államok általánosabb *reformkapacitását* állítja a középpontba (3. rész), míg a másik vonulat a *rezsim-specifikus politikákkal* foglalkozik (4. rész).

3. A jóléti államok új politikái, azaz képesek-e az érett jóléti államok alkalmazkodni a posztindusztrializmushoz

A jóléti államok szűkösség körülményei között megvalósítandó foglalkoztatás-barát reformjának a szükségessége teremtette meg az alapját annak a széles körű és nagyhatású irodalomnak, amely arra a kérdésre igyekszik válaszolni, hogy a jóléti államot meg lehet-e reformálni egyáltalán. Először ez a „jóléti állam új politikája" irodalom (Pierson, 1996, 2001) szinte kizárólag a jóléti kiadások csökkentésének kérdésével foglalkozott, ami nem a központi témája ennek a tanulmánynak. A kiadások csökkentésével foglalkozó irodalomnak azonban mégis van némi jelentősége tanulmányunk szempontjából is, hiszen ennek legújabb darabjai rámutatnak a költségek csökkentése és az expanzív foglalkoztatás-barát átalakítás közötti *kapcsolatra*. Az „új politikáról" szóló korai irodalom mondanivalója az volt, hogy idővel a jóléti reform egyre nehezebbé válik, mivel az érett jóléti államok maguk hozzák létre azokat a választói csoportokat, amelyek valószínűleg ellenezni fogják az ilyesféle átalakítást. A jóléti államok intézményei ezért belülről formálják át idővel a reformpolitikákat. A jóléti állam új politikája (Pierson, 1996) ezért különbözik az osztálypolitika „régi" mintáitól, amelyben a baloldali jóléti politika támogatói szemben álltak a jobboldali liberálisokkal. Az új környezetben – álláspontjuk szerint – a jóléti ellátások kedvezményezettjeinek folyamatosan növekvő tábora kiáll a megszerzett jogaiért, és a státus quot védők olyan, osztályokat keresztbeszelő koalíciót hoznak létre, amelyet nem lehet legyőzni a demokratikus rezsimekben. A téma irodalmának jó része ezután a reform akadályait elemezte (pl. Esping-Andersen, 1996; Myles and Pierson, 1997; Pierson, 2001; Hacker, 2002). Az „új politika" érvrendszerére két főbb válasz született az irodalomban: az egyik, a hatalmi erőforrás-elmélethez közeli vonulat szerint az osztály- és pártvezérelt reformok alapvető mintái továbbra is stabilak (Korpi és Palme, 2003; Green-Pedersen, 2001). A másik, újabb irodalmi vonulat azonosítja azokat a feltételeket, amelyek között még a nagy mértékben népszerűtlen reformok is végrehajthatók az érett jóléti államokban (Hacker, 2002; Streeck and Thelen, 2005). Az irodalomnak ez a második vonulata közvetlenebbül foglalkozik a jóléti állam átalakításának és újrakalibrálásának politikájával.

A *jóléti államok átstrukturálásáról és újrakalibrálásáról szóló vitában* a kutatás két területét azonosítottuk, amelyekben a politika kialakuló mintáival kapcsolatban még mindig nyitott kérdések vannak.

- *Melyek a „népszerűtlen" reformok végrehajtásának feltételei?*

A népszerűtlen reformok közé tartozik az ellátás szintjének csökkentése, de ide tartoznak az olyan foglalkoztatás-barát reformok is, mind a rekommodifikáció és a munkaerőpiac rugalmassá tétele. Az elmúlt pár sok ilyen reformt hajtottak végre Nyugat-Európában, és ezek megkérdőjelezték a változatlanság és útfüggőség neo-institucionalista elképzelését. Sokféle magyarázat létezik, de ezeket még nem tesztelték szisztematikus és explicit módon egymással szemben. Pierson (1996, 2001) azt állítja, hogy a megszorító reformokat csak akkor tudják a politikai vezetők végrehajtani a kedvezményezett választói csoportok ellenében, ha a reformok következményei nem transzparensek, vagy sikerül őket elkendőzni. Mindazonáltal az elmúlt pár évben sok lényeges reform történt, sokukat részletesen tárgyalta a média, és a közvélemény is hevesen vitatta őket. Ezeknek a reformoknak az alternatív magyarázatai megjelentek az irodalomban: Bonoli és Palier (2007) szerint a strukturális változások a reformok sorozatának akkumulációján alapultak, amelyekben bizonyos csoportokat (például a nyugdíjasokat) stratégiai okból mentesítettek a megszorító reformok negatív következményei alól.

Némiképp hasonló Bonoli (2001), Levy (1999) és Häusermann (2006, 2007) érvelése, mely szerint a megszorító reformok stratégiai komponense a csomagokba rendezés („modernizációs kompromisszumok" – Bonoli, 2001), ami szelektív kompenzációkkal megosztja a reform (potenciális) ellenzőit. Végül, Kitschelt (2001) megállapítja, hogy a „népszerűtlen" reformokat olyan kormányok vezetik be, amelyeknek csekély „választási veszéllyel" kell számolniuk, azaz nincs olyan versenytársuk, aki hitelesen védené a meglevő jóléti pozíciókat. Az utóbbi érvelés közel áll a „Nixon Kínába megy" logikához, amit Fiona Ross (2000) írt le.[2] Tehát sok hipotézis van, de egyiket sem ellenőrizték egymással szemben, és nincsenek következtetések levonását lehetővé tévő bizonyítékok az olyan népszerűtlen reformok determinánsairól (politikai pártok, nézetek, és így tovább), mint amilyen a költségvetési megszorítás vagy a munkaerőpiac rugalmassá tétele.

- *Az újrakalibrálás politikája*

A reformirodalom egy másik vonulata közvetlenebbül, azaz a költségvetési szigor és a megszorítások szélesebb kontextusára való hivatkozás nélkül elemzi a foglalkoztatás-barát reformok politikáját. Mit jelent a jóléti állam újrakalibrálása az aktiválás, a flexicurity, valamint a munkahelyi és gondozási kötelezettségek összehangolása tekintetében? Az egyik elképzelés – ami hasonló a megszorításokról szóló irodalomban található „modernizációs kompromisszumokra" vonatkozó érveléshez – a „szociális megállapodásokról" szóló irodalomban található (Ebbinghaus és Hassel, 2000; Rhodes, 2001). Ezek a szerzők megjegyzik, hogy a korporatív politika nem tűnt el az 1990-es években (ahogy néhányan várták, például Schmitter és Grote, 1997), hanem újra a felszínre került több európai

[2] A „Nixon Kínába megy" metafora Richard Nixon amerikai elnökre utal, aki 1972-ben az USA tradicionális ellenségénél, Kínában járt, és találkozott Mao Ce-tunggal. A metafora más megfogalmazása: „Csak Nixon mehet Kínába", még világosabban utal a metafora azon jelentésére, hogy csak egy megkérdőjelezhetetlen reputációval rendelkező politikus tehet meg egyébként súlyos ellenállást kiváltó intézkedéseket. Például csak egy igen széles körű támogatással rendelkező politikai vezető reformálhatja meg a politikai rendszer bizonyos aspektusait. - *a fordító*

országban, például Olaszországban, Hollandiában és Írországban (Regini, 2000; Rhodes, 2001; Ferrera és Hemerijck, 2003), és több országban megvalósította az aktiválást, a flexicurity politikáját és a bérek leszorítását. Hogyan történhetett ez? Ez az irodalom általában azzal magyarázza a jelenséget, hogy az utóbbi idők szociális paktumai nem ugyanazokat a mintákat követik, mint a korábbi korporatív megállapodások. Ez azt jelenti, hogy a szakszervezetek és a munkaadók többé már nem központi szereplők, mert már nem képesek az önkorlátozás és kompromisszum segítségével egyetértésre jutni. Eszerint a munkaerőpiac új szociális megállapodásai és a jóléti állam újrakalibrálása a Gazdasági és Pénzügyi Unió[3] nyomásával (Rhodes, 2001, 2003; Hancké és Rhodes, 2005), az erőteljesebb állami unilateralizmussal (Rhodes, 2000; Ross, 2000; Hassel, 2003), és/vagy a megállapodás és a tárgyalás új típusaival (Ferrera és Gualmini, 2000; Hemerijck és Visser, 2000) hozható összefüggésbe. Így a nyugati jóléti államok átalakulási képességével kapcsolatban nyitott kérdés, hogy a foglalkoztatás-barát újrakalibrálás a ritka és feltételes kedvező körülmények (mint amilyen a Gazdasági és Monetáris Unió nyomása és a technokrata kormány) következménye-e, vagy ezek az új paktumok a politikaformálás új módját jelentik a posztindusztriális érában (Avdagic et al., 2005).

A foglalkoztatás-barát családpolitikai átalakulás vonatkozásában meglehetősen hasonló kérdések kerülnek felszínre és állnak a viták homlokterében. A munkahely és családi élet összehangolását célzó reformok sok nyugat-európai országban lendületet kaptak az 1990-es évek óta, és azt is megfigyelték, hogy a munkavállalás és gondozás összehangolásának politikája nem az osztálykonfliktus „régi" mintáinak megfelelő módon történik. E helyett ezek a politikák a pártok, a munkaadók és a civil szervezetek új koalícióinak létrejöttét segítették elő, és hátszelet kaptak az Európai Unió törvényhozásától (Jenson és Sineau, 2001; Ferrarini, 2006; Häusermann, 2006; Orloff, 2006). Mindazonáltal máig sem vált világossá, hogy ezek az új koalíciók időlegesek, vagy a politika tartóssá váló új mintáit tükrözik.

Általában tehát egy sor megoldatlan kérdés maradt az átalakulásról szóló irodalomban. Legfőképp az nem világos, hogy ezek a reformok a nemzetek fölötti törvénykezés külső hatására jöttek-e létre, az erős kormányok és az egyoldalúan eldöntött reformok következményei-e, vagy a hagyományos politika szereplői között a preferenciákra és hatalmi viszonyokra vonatkozó új minták kialakulásának következményei.

Ebben a részben röviden áttekintettük a jóléti állam politikájának átstrukturálásával és újrakalibrálásával foglalkozó irodalom két vonulatát. Már a nagyon korai időktől kezdődően viszont az irodalom jó része rámutatott arra a tényre is, hogy a jóléti államok és a munkaerőpiac posztindusztriális kihívásai különböznek az eltérő rezsimekben (Huber et al., 1999; Kitschelt et al., 1999; Scharpf és Schmidt, 2000; Pierson, 2001). Következésképpen a foglalkoztatás-barát reformok szintén különböznek az egyes rezsimekben, és így az ezekre vonatkozó irodalmat külön kell elemeznünk és tárgyalnunk.

---

[3] A Gazdasági és Pénzügyi Unió célja az Európai Unión belül az árstabilitás fenntartása, a közös valuta értékállóságának biztosítása, az euró-övezet monetáris politikájának alakítása, valamint az egységes és közös valuta bevezetése. - *a fordító*

4. Különböző reformprogramok, különböző politikák

A 2000-es évek elején nyilvánosságra hozott összehasonlító kutatások azt mutatják, hogy minden egyes jóléti és munkaerő-piaci rezsimnek megvannak a maga sajátos sebezhető pontjai, különösen a foglalkoztatás fenntarthatóságának vonatkozásában (Scharpf és Schmidt, 2000). Ha a kihívások különbözőek, akkor a megoldások nemkülönben. Három megközelítést azonosíthatunk a reformmal kapcsolatban, mindegyik egy-egy sajátos szociális védelmi rendszer történeti és intézményi kihívásaira reflektál. Paul Pierson a mellett érvel, hogy minden egyes jóléti rezsimben a jóléti és munkaerő-piaci reform egy bizonyos formája dominál: a liberális rezsimekben a reform a rekommodifikáción alapul; a szociáldemokrata rezsimekben a reform a költségvetési kiadások visszaszorításán alapul; míg a kontinentális rezsimekben a reform lényege az újrakalibrálás, ami a szociális programokat hozzáigazítja az új kockázatokhoz és szükségletekhez (Pierson, 2001, Conclusion).

Tanulmányunkban a foglalkoztatás-barát jóléti reformokat állítjuk a fókuszba. A reformok politikájának tárgyalásában a három rezsimtípust hasonló struktúrában elemezzük. Kezdésként a foglalkoztatás-barát reform-tematikák központi kérdéseit azonosítjuk, majd áttekintünk néhányat a reformok specifikus aspektusairól szóló főbb kutatási viták közül.

4.1. Északi jóléti államok: egy sikeres rezsim megerősítése

Az északi jóléti államokat a szociális kiadások és az adók magas szintje, valamint a szegénység, a jövedelmi és a nemek közötti egyenlőtlenségek alacsony szintje jellemzi. Ezért szokták őket „nagy és kövér” jóléti rezsimekként bemutatni (Kautto és Kvist, 2002, p. 191). Mindazonáltal az északi jóléti államok megértésének az egyik kulcsa az *igen magas foglalkoztatási ráta*, ami részben a kiterjedt közszektor és az aktiválási politikák következménye. Az aktiválás magas szintje eszközül szolgál az adókból finanszírozott rendkívül kiterjedt jóléti ellátások számára. Ezért, mivel az északi rezsimek jóléti politikájának célja a felnőttek teljes foglalkoztatottságának biztosítása az aktiválás eszközeivel, a munka és a gondozás összeegyeztetését szolgáló infrastruktúrával és a közszektorban való foglalkoztatással, nagyjából a „foglalkoztatás-barátság úttörőinek” tekinthetjük őket, ami sok más országban, különösen a kontinentális jóléti államokban, inspirálta a foglalkoztatás-barát reformkísérleteket.

Mindazonáltal újabban a szakirodalomban vita alakult ki az északi rezsimek foglalkoztatási teljesítményének *fenntarthatóságára* vonatkozóan. Az 1990-es évek gazdasági visszaesése erős kihívást jelentett az északi modell számára. A munkanélküliségi ráta Svédországban és Finnországban csaknem ötszörösére nőtt 1990 és 1993 között (Kautto és Kvist, 2002), továbbá Dániában és Norvégiában is csökkent a foglalkoztatási teljesítmény. Ebben a kontextusban több szerző felvetette a kérdést, hogy vajon az északi jóléti államok fenntarthatóak-e, vagy egy "lefelé tartó versenyre számíthatunk-e, amely szerint folytatódni fog a kontinentális Európa kisebb jóléti államaival és az angolszász országokkal való lefelé mutató konvergencia (Lindbeck, 1997; Mishra, 1999; Steinmo, 2002; áttekintésért lásd Kautto és Kvist, 2002; a kihívások szkeptikus nézőpontját mutatja be Huber és Stephens, 1998). A politikában valóban nagyobb változások jeleit figyelhettük meg, amikor a svéd munkaadók átmenetileg elhagyták a szociálpolitikát irányító szervezetek igazgatótanácsait (Pontusson és Swenson, 1996; Pestoff, 2002). Mind ez idáig azonban a konvergencia-tézis kevés alátámasztást kapott. Egy nagy kutatási projektben Kautto és munkatársai (2001) rámutattak, hogy (a) van egy világosan azonosítható északi modell, (b) a más (kontinentális) országokhoz

hasonló fejlődési irányok korlátozottak maradtak, és (c) az északi jóléti államok nem épülnek le (Kautto et al., 2001). Sőt, ellenkezőleg, a svéd foglalkoztatás-központú jóléti állam az aktiválás továbbfejlesztésének vonatkozásában referenciaponttá vált, és nem csak az Európai Unió, vagy más északi államok (Kvist, 2003), hanem a kontinentális jóléti rezsimek számára is, melyek szintén igyekeznek foglalkoztatás-barát reformokat bevezetni.

Így széles körű egyetértés alakult ki arra vonatkozóan, hogy az 1990-es évek rövid krízise után az északi rezsimek nemcsak hogy alapvetően hűek maradtak a jóléti állam rájuk jellemző, hagyományos formájához, hanem még intenzívebbé is tették azt. Mindazonáltal az irodalomban a reformpolitikával kapcsolatban továbbra is számos vitatott kérdés maradt. Három fő kérdést fogalmazunk meg az északi reformpolitikával kapcsolatban: (a) mi magyarázza az aktiválási politika erősségét és elterjedtségét? (b) melyek az északi jóléti reformok fő konfliktuspontjai? Pontosabban, mi a szakszervezetek szerepe a jóléti rendszereknek a foglalkoztatás-barát politika irányába való újrakalibrálásában? és (c) mennyire fenntartható valójában az északi modell?

- *Az aktiválási politikák elterjedése az 1990-es években*

Miközben Svédország mindig is úttörő volt az aktiválási politikák vonatkozásában (Dropping *et al.*, 1999), ezek a foglalkoztatás-központú reformok (itt az aktív munkaerő-piaci intézkedések értelmében) széles körben elterjedtek más északi országokban is az 1990-es években. Az 1990-es évek végén Dánia és Finnország le is hagyta Svédországot az aktiválás éllovasaként, és ebben Dánia különösen innovatív és sikeres volt (Kvist, 2003a). A foglalkoztatás-barát jóléti reformok vonatkozásában természetesen az a fő kérdés, hogy miképp magyarázhatóak ezek a reformok. Eldöntendő kérdés, hogy ezek a politikák vajon külső kényszerek és problémák következményei-e (Dropping et al., 1999), az ipari struktúra sajátosságai magyarázzák-e őket (Goul Andersen, 2007), a nemzetközi szereplők eszmei vezetésének (Hvinden et al., 2001) és/vagy más politikai faktoroknak, mint például a koordinációs kapacitás és az erős állam (Martin and Thelen, 2007) eredményei-e.

- *Szakszervezetek: új szektorális megosztottság vagy a „modernizált" szakszervezetek átfogó jellegének megőrzése*

A másik főbb vitapont az északi jóléti állam politikájának fejlődéséről szóló irodalomban a politikai döntéshozásban megnyilvánuló megosztottság kérdése, vagy pontosabban a szakszervezetek szerepe. Az 1990-es évek végén az irodalom nagy része (Pontusson és Swenson, 1996; Iversen és Wren, 1998) mutatott rá a munkán belüli erősödő megosztottságra a nemzetközi versenytől védett gazdasági szektor (főképp az állami és magán szolgáltató szektorok), illetve a versenyképesség vonatkozásában növekvő nyomásnak kitett gazdasági szektorok (főleg a nagyipar) között. A svéd korporatizmusnak az 1990-es években bekövetkezett hanyatlása (Pontusson és Swenson, 1996; Pestoff, 2002) hasonló irányba mutat, mivel a nagyvállalatok munkaadói átmenetileg visszavonultak a tárgyalóasztaltól. Más megfigyelők is rámutatnak újonnan kialakuló konfliktusokra, melyek érdekütközésekhez vezethetnek a munka világában (lásd Sainsbury, 1996 a nemek közötti konfliktusról; Steinmo, 2002 a munkásszolidaritás eróziójáról). Mindazonáltal az újabb irodalom az északi modell megújuló sikeréről beszél, amit jeleznek a reformok, melyeket a főbb szereplők közötti egyetértéssel dolgoztak ki, beleértve ebbe a szakszervezeti mozgalmat és az államot is (Martin and Thelen, 2007).[4] Hogyan magyarázhatjuk meg a munkásság kohéziójának

[4] Ráadásul Ebbinghaus (2006b) bemutatja, hogy az északi szakszervezeti mozgalomnak még mindig sokkal nagyobb tömegbefolyása van, továbbá a képzettség és a nemek megoszlása szempontjából sokkal inkább képviseli az alkalmazottakat, mint a kontinentális szakszervezetek.

fennmaradását az északi rezsimekben? Hogyan voltak képesek megőrizni az északi szakszervezetek átfogó jellegüket a posztindusztriális környezetben? Ezek lényeges kérdések, különösen a kontinentális rezsimekben jelenlévő növekvő munkán belüli megosztottság fényében.

- *Az északi modell fenntarthatósága*

Iversen és Wren a szolgáltatási szektor trilemmájáról szóló tanulmányukban (1998) rámutatnak arra a tényre, hogy a kis jövedelkülönbségek és a teljes foglalkoztatottság a szolgáltatási gazdaságban nagyon magas költségvetési és fiskális költségekhez vezethet. Ezért Iversen és Wren szerint várható, hogy az északi modellben ellentétbe kerülnek egymással a magas termelékenységű magánszektor és az alacsony termelékenységű köz(szolgáltatási) szektor érdekei, ami így a magas adószintek elleni támadáshoz vezet. Steinmo (2002) a svéd adópolitika 1980-as évektől kezdődő változásainak alapos vizsgálata alapján szólt hozzá ehhez a vitához. Következtetései szerint Svédország valóban alapvetően átalakította adópolitikáját az 1990-es évek elején, de oly módon, hogy ez nem bontotta le a rendszert, inkább kiszélesítette az adóalapot, miközben ugyanakkor csökkentette az adókulcsokat mind az alkalmazottak, mind a vállalkozások számára. Összességében a reform a rendszert kevésbé progresszívvé tette, és ez veszélyeztetheti a svéd jóléti modellt. Mindazonáltal, ahogy Scharpf és Schmidt (2000) megjegyzi, a fenntarthatóság kérdése legalább annyira gazdasági, mint amennyire politikai természetű: a fő kérdés az, hogy vajon az északi államok polgárai elégedettek lesznek-e a közszolgáltatásokkal, és így legitimnek tekintik-e a magas adószintet.

4.2. Liberális jóléti államok: a jóléti gondoskodástól a workfare-ig

Pierson első munkáinak megjelenéséig (1994, 1996) az 1990-es évek liberális jóléti államaival foglalkozó irodalom elsősorban a reformképesség és az intézményi stabilitás szembenállásának kérdésével foglalkozott. Pierson bemutatta, hogy az USA és az Egyesült Királyság jobboldali kormányai még akkor sem voltak képesek radikális megszorításokat végrehajtani, amikor ehhez a politikai feltételek (például válsághelyzet, jobboldali ideológia, szilárd többség, gyenge szakszervezetek) lényegében nagyon kedvezőek voltak. Így az irodalom legfőbb kérdései a liberális rezsimek reformképessége (vagy –képtelensége) és az intézményi stabilitás voltak (Myles és Pierson, 1997). 1997-től, a „harmadik út" Egyesült Királyságban történt kifejlődésével a liberális jóléti államok – különösen az Egyesült Királyság – váltak a „foglalkoztatás-barát reformok" éllovasaivá. Az egész jóléti államot az extenzív wokfare programok alapján alakították át. Ezen programok célja a foglalkoztatási ráták emelése, és a juttatások az aktiválással való felváltása volt. A workfare politikájával és a „harmadik úttal" kapcsolatban Taylor-Gooby (2001) rámutat, hogy ez nyilvánvalóan a Konzervatív Párt és a Munkáspárt közötti nagymértékű közeledés eredménye volt. A foglalkoztatás-központú politikák „sikere" abban az értelemben nyilvánvaló, hogy a liberális országokban az aktiválás igen magas szintjét sikerült elérni (a „harmadik út" hatékonyságának kritikájáról lásd Clasen és Clegg, 2004).[5]

A liberális jóléti államoknak az aktiválás és a szociális beruházás irányába való átalakítása sok fontos kérdést vet fel a politika és a foglalkoztatás-központú stratégia következményeinek vonatkozásában. Ezek közül tárgyalunk kettőt a következőkben.

---

[5] Bár a workfare és a liberális munkaerő-piaci politika növelte a munkahelyek számát, de főleg a jövedelem-eloszlás magasabb és a nagyon alacsony szintjein jöttek létre munkahelyek, amiből a középosztályok jórészt kimaradtak (Wright and Dwyer, 2003).

- *A harmadik utas workfare politikák ideális esetben a szociális beruházó állam megvalósítását célozzák. Mit jelent a szociális beruházás politikája?*

A harmadik út politikája az egyéni lehetőségeket és felelősséget hangsúlyozza a jogok helyett. A mögöttes elképzelés az, amit Lister (2004) „szociális beruházó államnak" nevez, ami arra utal, hogy az állam nem gondoskodik az állampolgárokról, hanem képessé teszi őket az önmagukról való gondoskodásra. Ennek az eszmének a legerősebb megnyilvánulása a Blair-kormány „új megállapodás" (New Deal) politikája, amely lényege a munkanélküliek számára a munkahely, oktatás és képzés biztosítása a juttatások feltételeként („workfare"). Mindazonáltal a „munka kifizetődővé tételét" célzó programok szélesebbre nyitották a szakadékot a dolgozók és munka nélkül lévők között, mert több jövedelemvizsgálathoz kötött támogatást nyújtanak az alacsony jövedelmű dolgozó családoknak, míg a munkanélküliek juttatásai minimálisak. Mi a szociális beruházás politikája? A Blair-kormány „segély helyett munkát" programját a brit munkáltatók támogatták, ellenezték viszont a minimálbér meghatározását. Vajon a harmadik út aktiválási stratégiája pusztán egyfajta neoliberális politika, az egyéni felelősség és lehetőség növelésével keretezve a megszorításokat? Vagy az állam szociális beruházásai az új *baloldal* stratégiája a költségvetési szigor és valamiféle egyenlőség összeegyeztetésére? Ezzel igyekeznek a „hasznosat kellemessé" tenni? (Levy, 1999)? És vajon ez válik Európa-szerte az uralkodó reformparadigmává most, hogy az Európai Unió magáévá tette ezt a stratégiát és értelmezést (Jenson és Saint Martin, 2006)? (Erről a vitáról lásd Lewis és Surender, 2004, és általánosabban Green-Pedersen , *et al.*, 2001)

- *A workfare problematikus mellékhatása a liberális jóléti államokban, hogy növeli a jövedelem-egyenlőtlenséget, a dolgozó szegények és a bizonytalan munkahelyek számát. Milyen politika képes a workfare-t szociálisan fenntarthatóvá tenni?*

Taylor-Gooby (2001, 2004) - ellentétben azokkal az álláspontokkal, melyek a harmadik út politikáját a baloldal és a jobboldal közötti „neoliberális közeledésként" értelmezték - rámutat, hogy a brit Új Baloldal növelte az alacsony jövedelmű alkalmazottak és családok juttatásait (lásd szintén Taylor-Gooby és Pernille Larsen, 2005). A Munkáspárt növelte a magasabb jövedelmi osztályok kevésbé látható adóit, és bevezette a minimálbért is. Ez hasonlít a liberális jóléti állam „klasszikus stratégiájára", azaz a különösen veszélyeztetett csoportoknak juttatott, jövedelem-vizsgálathoz kötött minimum ellátások alkalmazására. Különösen figyelemre méltó e politika vonatkozásában, hogy a redisztribúciónak ezek a javításait nem a kedvezményezettek érték el, hanem ezeket „adták" őket. Ahogy Taylor-Gooby (2001) rámutat, ezeknek a trendeknek az áldozatai képtelenek hallatni a hangjukat a politikában a brit döntéshozás intézményi keretein belül.

4.3. Kontinentális jóléti államok: a rezsim-átalakítás politikája

A kontinentális jóléti államok küzdenek a legsúlyosabb kihívásokkal az összes rezsimtípus közül, mert őket sújtja a leginkább a „munka nélkül kapott jóléti ellátás" problémája. Iversen és Wren (1998) "szolgáltatási szektor trilemmája" szerint a kontinentális jóléti államok hosszú ideig előnyben részesítették a bérek egyenlőségét és a költségvetési stabilitást a teljes foglalkoztatottsággal szemben. Így a kontinentális jóléti államokban a foglalkoztatottsági szint igen alacsonnyá vált. A kontinentális jóléti államokban a női aktivitás is különösen alacsony, és alacsony a „tényleges" nyugdíjba vonulás átlagos életkora is, mivel kiterjedt korai nyugdíjba meneteli lehetőségek vannak és az idősek számára csekélyek a munkaerő-piaci esélyek.

A kontinentális jóléti államok esetében ezért a posztindusztriális társadalmak tipikus problémáinak halmozódását láthatjuk (Esping-Andersen, 1996). A szociális biztonságot túlnyomórészt biztosítási programokon keresztül nyújtják, amit béradókból finanszíroznak. Így az alacsony munkaerő-piaci részvétel aláássa a jóléti állam stabilitását. Ráadásul, és a nők alacsony munkaerő-piaci részvétele ellenére, a születési ráta a kontinentális Európa országaiban a legalacsonyabb, ami szintén aláássa a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek hosszú távú stabilitását. Továbbá, a férfi kenyérkereső modell következményei (a gondozási infrastruktúra hiánya, nem egyéni, hanem származtatott jogok, stb.) egyszerűen ellentétben vannak a posztindusztriális társadalom változó értékeivel és szükségleteivel. E mellett a kontinentális jóléti államok társadalombiztosítási szerkezete a szokványos foglalkoztatási viszonyra koncentrál, és nem biztosít megfelelő szociális ellátást az olyan „új kockázati" csoportoknak, mint amilyenek például az atipikus foglalkoztatásban lévők és a fiatal családok. És végül, a női foglalkoztatottság alacsony szintje, valamint a munkaerőpiac erős horizontális és vertikális nemek szerinti megosztottsága negatívan hat ezen országok gazdasági teljesítményére. A kontinentális rezsimek főbb korlátainak e listája azt sugallja, hogy a problémáik legfőbb forrása a munkalehetőségek hiánya. Így a legfontosabb kérdés az, hogy a foglakoztatás-barát politika – az aktiválás, a munkahelyi és gondozási kötelezettségek összeegyeztetése, a flexicurity – megvalósítható-e, és ha igen, akkor miképp és milyen mértékben.

Az irodalom nagy része a mellett érvel, hogy a kontinentális jóléti államok „befagytak", azaz különösen nehéz megreformálni őket (Esping-Andersen, 1996; Pierson, 2001). Ennek oka ezeknek az államoknak az intézményi szerkezetében, a társadalombiztosítás meghatározó szerepében van, nem csak magas szintű legitimitást élvez a járulékfizetők részéről, hanem a meglevő rendszerek kedvezményezettjeinek hatalmát is erősíti (Bonoli és Palier, 2000; Pierson, 2001). Mivel minden járulékfizető egyben érintett résztvevője is a biztosítási rendszernek, alapvető érdeke a változás megakadályozása, így a reform különösen nehéz. Ráadásul az aktiválás és a foglalkoztatás-barát politikák gyakran a kívül lévőket és az új kockázati csoportokat érintik, amelyek különösen marginalizáltak a kontinentális jóléti államokban (Clegg, 2007). Következésképpen az irodalom nagy része hangsúlyozza a kontinentális Európa súlyos probléma-terhét, és a foglalkoztatás-barát reformok különösen problematikus körülményeit (lásd például Esping-Andersen, 1996, 1999; Scharpf és Schmidt, 2000; Huber és Stephens, 2001; Armingeon és Bonoli, 2006).

Az inercia mindezen meglehetősen pesszimista, mégis igen valószínű magyarázatai ellenére az 1990-es évek vége óta az irodalom egyre nagyobb hányada adott hírt a kontinentális jóléti államok messzemenő változásairól (lásd például Palier, 2002; Bleses és Seeleib-Kaiser, 2004; Clasen, 2005; Streeck és Thelen, 2005; Palier és Martin, 2007). A reformok többnyire nem csak alaposan megkurtították a meglévő jogokat a központi programokban, például a nyugdíjak és a munkanélküli-ellátások területén (Schludi, 2005; Clasen and Clegg, 2006), hanem az aktív munkaerő-piaci intézkedések erősítésével, az atipikus foglalkoztatás rugalmasságának fokozásával és a munkavállaló nők számára rendelkezésre álló gondozási infrastruktúra fejlesztésével ki is terjesztették a foglalkoztatás-barát politika hatókörét (lásd például Levy, 1999; Hemerijck et al., 2000; Rhodes, 2001; Gornick és Meyers, 2003; Bleses és Seeleib-Kaiser, 2004; Leitner et al., 2004; Clasen, 2005). Mindezek a reformok korábban meglehetősen valószínűtlennek tűntek a kontinentális rezsimek körülményei között. Következésképpen nagy és növekvő mennyiségű irodalmi anyag született a kontinentális jóléti államok politikai dinamikáinak és politikáinak változásáról. Ebben az irodalmi anyagban a legutóbbi politikai dinamikák sok eltérő magyarázatát olvashatjuk, és a legtöbb

vita még mindig nem zárult le. A következő bekezdésekben áttekintjük néhány kiválasztott vita állását.

- *Milyen ellentétekhez kapcsolódnak a posztindusztriális kontinentális jóléti politikák lényeges konfliktusai: az osztályokhoz, a kívülállók/belül lévők[6] státuszához, a nemekhez, az értékekhez? Ezek az újabban megfigyelhető konfliktusok átmeneti jellegűek, vagy a politikai döntéshozás mintáinak mélyebb átalakulását tükrözik?*

Több hipotetikus magyarázat jött létre a kontinentális jóléti államok legutóbbi, igen valószínűtlen reform-profiljának magyarázatára. Néhány szerző a puszta probléma-halmazra és a kormány meggyőző erejére utal, mellyel rávették az embereket a megszorítások elfogadására (lásd például, Kitschelt és Streeck, 2003; Stiller, 2007). Mások külső meghatározókra hivatkoznak, nevezetesen az EU részéről jövő nyomásra (Ferrera és Gualmini, 2000a). Sok megfigyelő viszont azt is megjegyzi, hogy a kontinentális Európa jóléti politikájának *konfliktus-struktúrája* megváltozott. A legutóbbi reformokat a szereplők igen „valószínűtlen" (osztályokat átmetsző) koalíciói hajtották végre. Számos hipotézis született az új konfliktus-struktúra természetére vonatkozóan: Häusermann (2007) rámutat, hogy a szakszervezetek és a politikai pártok egyre inkább megosztottá válnak a kívülállók/belül lévők státusza, a képzettségi szintek és az értékorientációk vonatkozásában. A progresszív, magasan képzett, baloldali szavazók szövetségre léptek a szakszervezetek hagyományos bázisát alkotó, meglehetősen konzervatív kékgalléros munkavállalókkal. Kitschelt és Rehm (2005) is hangsúlyozza ezt a jelenséget, amikor bemutatják, hogy a baloldal (a szociáldemokraták és a szakszervezetek) a kontinentális Európában egyre inkább a jóléti preferenciák tekintetében igen heterogén választói körre támaszkodnak. Rueda (2007) szintén kiemeli a belsők-külsők szétválasztásának politikai jelentőségét a foglalkoztatáspolitikai reformok vonatkozásában. A belül lévők a munkahelyek védelme, míg a kívülállók az aktív munkaerő-piaci politikák mellett állnak ki. A kívülállók ezért szövetségesei lehetnek azoknak az erőknek, amelyek csökkenteni kívánják a foglalkoztatás biztonságát. Rhodes (2001) elemzése a szociális paktumokról hasonló irányba mutat. A kívülállókkal kapcsolatos politikák potenciálisan megosztják az alkalmazotti kört. Összességében a kontinentális rezsimekben a foglalkoztatás-barát reformok megoszthatják a munkáspártokat – és általában a baloldalt –, és utat nyitnak az osztályok közötti szövetségeknek. További nyitott kérdés, hogy vajon ezek az új szövetségek időleges „bizonytalan megállapodások-e" (Palier, 2005), melyek igen ingatagok és átmenetiek (Ballestri and Bonoli, 2003), vagy a mögöttes osztálystruktúra mélyebb átalakulását tükrözik (Kitschelt és Rehm, 2005; Oesch, 2006; Häusermann, 2007).

- *Kik a legutóbbi foglalkoztatás-barát reformok (például a rugalmas munkaerőpiac, az aktiválás, a flexicurity és a nők munkaerő-piaci részvétele) nyertesei és vesztesei?*

Vajon a jóléti állam expanzióját jelenti-e, hogy a kontinentális jóléti államok egyre inkább a kívülállók aktiválására és az új kockázatok elleni védelemre koncentrálnak (Riedmüller et al., 2000; Bleses és Seeleib-Kaiser, 2004; Bonoli, 2005; Häusermann, 2007), vagy ezek a politikák pusztán kísérletek a megszorítás, a növekvő egyenlőtlenség és a bizonytalanság előidézte keserűség megédesítésére (Palier, 2002; Leibfried and Obinger, 2003; Clegg, 2007)? Ez a mostani újrakalibrálás nyerteseire és veszteseire vonatkozó kérdés a központi kérdése annak a vitának, ami a legutóbbi reformok társadalmi rétegződésre tett hatásáról szól. Bár a legtöbb kontinentális jóléti állam létrehozta és kiterjesztette a legveszélyeztetettebb társadalmi csoportok (a képzetlen munkások, az alacsony jövedelműek, a fiatal családok, stb.) védelmére

[6] A „belül lévők" kifejezés azokra vonatkozik, akik stabil munkahellyel rendelkeznek, míg a „kívülállók" azt a csoportot jelölik, akik nem ilyennel rendelkeznek. (A fordító)

szolgáló jóléti ellátásokat, végül ezek mégsem állnak olyan jól, mint a hasonló jellemzőkkel bíró emberek 10 vagy 20 évvel ezelőtt. Ez a vita természetesen a jóléti reform mértékének kérdéséről szól (Clasen és Siegel, 2007) Ez fontos az újrakalibráló politika megértése szempontjából, mert a reformok elosztási hatásai meghatározzák a következő reformfolyamatot.

- *Mi a korporatizmus szerepe a kontinentális jóléti állam reformjaiban? Előnyből tehertétellé változott-e? És miért váltak egyes szakszervezetek „reformistává", a foglalkoztatás-barát politika pártolóivá, míg más országokban ugyanezeket a reformokat ellenzik a szakszervezetek?*

Hosszú ideig a korporatizmust a kontinentális jóléti államok integráns részének tekintették, ami biztosította a reformképességet és a társadalmi békét, különösen a kis államokban (Katzenstein, 1984) és krízis idején (Gourevitch, 1986). Az újabb kutatások viszont megkérdőjelezték a szakszervezetek szerepét. Számos elemzés (Ebbinghaus és Hassel, 2000; Rhodes, 2001; Kitschelt és Streeck, 2003; Häusermann, 2005) mutatott rá, hogy a foglalkoztatás-barát reformok különböző eseteiben ezek a reform legfőbb akadályává váltak. Ezzel ellentétben viszont a szakszervezetek a foglalkoztatás-barát reformok élharcosai voltak Hollandiában (Visser és Hemerijck, 1997). Eldöntetlen kérdés, hogy mi a szerepe és ereje a szakszervezeteknek ezekben az újabb reformokban. Miért játszanak ennyire különböző szerepet a különböző országokban? Milyen tényezőkön múlik a pozíciójuk? Van néhány ötlet ezzel kapcsolatban az irodalomban. Ebbinghaus (2006b) rámutat a szakszervezeti képviselet szelektivitására a kontinentális Európában: a nők és a szolgáltatási szektorban dolgozók erősen alulreprezentáltak, ellentétben az északi államokkal. És Trampusch (2004) Németországgal kapcsolatban megjegyzi, hogy a párt és szakszervezeti elit közötti kapcsolatok gyengébbé váltak. Ez szintén hozzájárulhatott a szakszervezetek szerepének megváltozásához. E mellett Ebbinghaus és Hassel megállapítása szerint a szakszervezetek csak ott működtek együtt a szociális paktumokban, ahol az állam elég erős volt ahhoz, hogy egyoldalú intézkedéssel fenyegetőzzön, amennyiben a tárgyalások kudarcba fulladnának.

5. Következtetések

A posztindisztrializmusra való átmenet új feszültségek sorát generálta a jóléti állam intézményei és a munkaerő-piaci teljesítmény között, ami a mai jóléti államokat a foglalkoztatás-barát újrakalibrálás új kihívásaival szembesíti. Tanulmányunkban azon széles körű irodalmat tekintettük át, mely a jóléti államoknak a kihívásokkal való megbirkózási képességével, valamint ennek az alkalmazkodási folyamatnak a politikai determinánsaival foglalkozik. Ennek a dinamikusan növekvő irodalomnak az áttekintése azt mutatta, hogy – ellentétben az inerciával és mozdulatlansággal kapcsolatos várakozásokkal, ami az 1990-es ével neoinstitucionalista irodalmát dominálta – messzemenő változások zajlottak le a legtöbb jóléti rezsimben a foglalkoztatás-barát politikák – a flexicurity, az aktiválás, a munka és gondozás összeegyeztetése és a szociális beruházás – irányában. Az északi jóléti államok élharcosai ezeknek a politikáknak, és a foglalkoztatási teljesítményben, valamint a szociális jólétben megnyilvánuló sikerességük ráirányítja a figyelmet a liberális és kontinentális rezsimek foglalkoztatás-barát reform-stratégiáira. Bár mind maguk a reformok, mind a determinánsaikról szóló irodalom gyorsan gyarapodnak, a legtöbb kutatói vita máig nem zárult le. Ezért áttekintettük és elemeztük azon kutatási kérdések sorát, melyeket különösen fontosnak tekintünk, és melyek a további elméletalkotás és kutatás sikeres útjait jelölhetik ki. A következőkben röviden összefoglaljuk ezeket a kérdéseket.

A költségvetési megszorítások körülményei között zajló újrakalibrálás mutatja, hogy a legtöbb rekommodifikáló és foglalkoztatás-barát reform az 1990-es években és a 2000-es évek elején olyan politikai dinamikáknak és koalícióknak a következménye volt, amelyek különböztek az osztálypolitika régi mintáitól (pl. Rhodes, 2001; Ferrera és Hemerijck, 2003). A megosztott szakszervezetek, a szelektív osztályközi szövetségek és az új pártdinamikák jellemezték ezeket a reformokat. Mindazonáltal nézeteltérés maradt két ügyben. Egyrészt versengő hipotézisek születtek arra vonatkozóan, hogy ezek az „új politikák" vajon a külső nyomás, az erős állam egyoldalú beavatkozása vagy a mögöttes választói dinamika következményei-e. Másrészt még mindig nem tudjuk, hogy vajon az új szövetségek és koalíciós dinamikák az újrakalibráló politika stabil mintáit jelentik-e, vagy inkább átmenetiek és szelektívek. Ezt a vitát a kvalitatív összehasonlító kutatás, valamint az viheti előre, ha a kutatók erősebben koncentrálnak arra a kapcsolatra, ami a változó szociális összetételű választói kör és a szereplőknek a politikai folyamatban elfoglalt pozíciója között van.

Az újrakalibráló kapacitásról szóló általánosabb vita mellett javasoltunk és tárgyaltunk rezsim-specifikusabb vitákat is. Az északi jóléti államok voltak mind ez idáig a foglalkoztatás-barát politikai reformok tekintetében a legsikeresebbek. Az aktiválás, a flexicurity és a munka és gondozás összeegyeztetésének politikája az 1990-es években széles körben elterjedt, különösen Svédországban és Dániában (lásd például Kautto et al., 1999, 2001; Kvist, 2003a). Ezeknek az országoknak a kiváló foglalkoztatási teljesítménye irányította más rezsimek politikai döntéshozóinak és kutatóinak a figyelmét azokra a tényezőkre, amelyek magyarázzák az északi jóléti államok az alkalmazkodási képességét. A politika szempontjából szemlélve igen figyelemre méltó, hogy ezeknek a reformoknak a többségét az állami szereplők, a pártok, a munkaadók és az átfogó szakszervezetek nagykoalíciói fogadták el (például Kvist, 2003a; Martin és Thelen, kiadás alatt). Az irodalom mind ez idáig különböző magyarázatokat adott erre a koordinációs képességre vonatkozóan, és elsősorban az állam erősségére, a külső nyomásra és a szakszervezetek stratégiáira hivatkozott. A jövőben a kutatásnak ezeknek a tényezőknek a kölcsönhatásaira és relatív befolyására kell koncentrálnia annak érdekében, hogy értékes tanulságokkal szolgálhasson a jövőre és más rezsimekre nézve.

A foglalkoztatás-barát reformok sajátos formát öltöttek a liberális jóléti államokban, melyek kezdetben a segély helyett munkát programokra, később a szociális beruházás átfogóbb megközelítésére építettek, különösen az Egyesült Királyságban (például Taylor-Gooby, 2001, 2004; Lewis és Surender, 2004; Lister, 2004). Más rezsimekkel ellentétben ezek a politikák kormányzati stratégiákkal, nem pedig tárgyalási kompromisszumokkal függtek össze. Figyelembe véve, hogy a jelenlegi politikák visszajelzést nyújtanak a jövőbeni reformokhoz, továbbá tekintettel arra, hogy az EU szintén a „szociális beruházást" középpontba állító politikai irányvonalat alakított ki, fontos felmérnünk ezeknek a reformoknak a természetét és újraelosztási hatásait, különös tekintettel az alacsony jövedelmű csoportokra. Kérdés, hogy a szociális beruházás stratégiája új módját jelenti-e az egyenlőség és hatékonyság közötti kompromisszumnak, vagy tovább szélesíti a szakadékot a magasan képzett munkaerő és a politikai szempontból néma képzetlen munkások között?

A kontinentális jóléti államok küszködnek a leginkább jóléti államuknak a posztindusztriális munkaerőpiac kihívásainak megfelelő átalakításával. A foglalkoztatás-barát reformpolitika nem csak eltér a belül állókra orientált, férfi kenyérkeresőkre alapozó jóléti államok bevett logikájától, hanem elhomályosítja a konfliktusfrontokat is. Az irodalom széles köre mutatja, hogy az újrakalibrálást célul tűző reformok a politikai megosztottság másfajta logikáját követik, mint a „régi" társadalombiztosítási reformok (pl. Rhodes, 2001; Bonoli, 2005;

Kitschelt és Rehm, 2005; Häusermann, 2007; Rueda, 2007). Ebből a szempontból a belül lévők és kívülállók közötti megosztottság jelentőségének megítélése természetesen fontos lezáratlan vita, ami figyelmet érdemel a jövőben. Még kevés írás született arról, hogy kik képviselik a belül lévők és a kívülállók érdekeit, milyen körülmények között tudják érvényesíteni ezeket az érdekeket, és az újrakalibrálás miképp hat a köztük lévő hatalmi egyensúlyra. Ez alapvető kérdés, nem csak a reform lehetőségeinek magyarázatában, hanem a reformok újraelosztási következményeinek feltárásában is. Ebből a szempontból különösen fegyelembe kell venni azt a szerepet, amit a szakszervezetek játszanak a belül lévőknek és a kívülállóknak, a nőknek, valamint a szolgáltatási szektor munkavállalóinak a szervezésében és érdekképviseletében. Az északi jóléti rezsimek átfogó szakszervezeti mozgalmaival való összehasonlítás azt sugallja, hogy a munka és a jólét közötti kapcsolat a kontinentális jóléti államokban erősen függ a kontinentális szakszervezetek belső reformkapacitásától.

Végül, és ez nem volt tanulmányunk témája, a jövőbeni kutatásnak különös figyelmet kell fordítania a foglalkoztatás-barát reformok elosztási következményeire és hatásaira, mert ezeknek igen nagy jelentősége van a későbbi reformok vonatkozásában. A reformfolyamatokat erősen befolyásolják a politikai tapasztalatok és tanulási folyamatok. Így a politikai reformdinamikák elméleteit a korábbi reformok meghatározóinak és hatásainak alapos megértésére kell építeni.

IRODALOM

Armingeon, K. and Bonoli, G. (eds) (2006) The Politics of Post-Industrial Welfare States, London, Routledge.

Atkinson, A. B. (1995) 'Is theWelfare State Necessarily an Obstacle to Economic Growth?', European Economic Review, 39, 723–730.

Avdagic, S., Rhodes, M. and Visser, J. (2005) 'The Emergence and Evolution of Social Pacts: A Provisional Framework for Comparative Analysis', European Governance Papers No. N-05-01.

Ballestri, Y. and Bonoli, G. (2003) 'L'Etat social suisse face aux nouveaux risques sociaux: Gene`se et de´terminants de l'adoption du programme de subventions pour les cre`ches', Swiss Political Science Review, 9, 35–58.

Bleses, P. and Seeleib-Kaiser, M. (2004) The Dual Transformation of the German Welfare State, Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan.

Bonoli, G. (2001) 'Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation'. In Pierson, P. (ed) The New Politics of the Welfare State, Oxford and New York, Oxford University Press, pp. 238–264.

Bonoli, G. (2005) 'The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States', Policy and Politics, 33, 431–449.

Bonoli, G. and Palier, B. (2000) 'How do Welfare States Change? Institutions and Their Impact on the Politics of Welfare State Reform', European Review, 8, 333–352.

Bonoli, G. and Palier, B. (2007) 'When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old Age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems', Social Policy and Administration, 41, 555–573.

Boyer, R. and Drache, D. (1996) States against Markets: The Limits of Globalization. London, Routledge.

Bredgaard, T., Larsen, F. and Madsen, P. K. (2005) The Flexible Danish Labour Market—A Review. CARMA Research papers 2005:01, Aalborg, Centre for Labour Market Research.

Burgoon, B. (2001) 'Globalization and welfare compensation: disentangling the ties that Bind', International Organization, 55, 509–551.

Calmfors, L. and Driffill, J. (1988) 'Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance', Economic Policy, 3, 13–61.

Castles, F. G. (2004) The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities, Oxford, Oxford University Press.

Clasen, J. (2005) Reforming European Welfare States, Oxford, Oxford University Press.

Clasen, J. and Clegg, D. (2004) 'Does the Third Way Work? The Left and Labour Market Policy Reform in Britain, France and Germany'. In Lewis, J. and Surender, R. (eds) Welfare State Change. Towards a Third Way?, Oxford and New York, Oxford University Press, pp. 89–110.

Clasen, J. and Clegg, D. (2006) 'Beyond activation: reforming European unemployment protection systems in post-industrial labour markets', European Societies, 8, 527–553.

Clasen, J. and Siegel, N. (eds) (2007) Investigating Welfare State Change. The Dependent Variable Problem in Comparative Analysis, Cheltenham, UK, Edward Elgar.

Clayton, R. and Pontusson, J. (1998) 'Welfare-state retrenchment revisited: entitlement cuts, public sector restructuring and inegalitarian trends in advanced capitalist societies', World Politics, 51, 67–98.

Clegg, D. (2007) ‘Continental drift: on unemployment policy change in Bismarckian welfare states’, Social Policy and Administration, 41, 597–615.

Crotty, J. (2003) ‘Core Industries, Coercive Competition and the Structural Contradictions of Global Neoliberalism’. In Phelps, N. and Raines, P. (eds) The New Competition for Inward Investment, Cheltenham, UK, Edward Elgar, pp. 9–38.

Deakin, N. and Parry, R. (2000) The Treasury and Social Policy: The Contest for Control of Welfare Strategy, Basingstoke, UK, Macmillan.

Dropping, J. A., Hvinden, B. and Vik, K. (1999) ‘Activation Policies in the Nordic countries’. In Kautto, M., Heikkila¨, M., Hvinden, B., Marklund, S. and Ploug, N. (eds) Nordic Social Policy, London, Routledge, pp. 133–158.

Ebbinghaus, B. (2006a) Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA, Oxford and New York, Oxford University Press.

Ebbinghaus, B. (2006b) ‘Trade Union Movements in Post-Industrial Welfare States: Opening up to New Social Interests?’. In Armingeon, K. and Bonoli, G. (eds) The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war policies to new social risks, London, Routledge, pp. 123–142.

Ebbinghaus, B. and Hassel, A. (2000) ‘Striking deals: concertation in the reform of continental European welfare states’, Journal of European Public Policy, 7, 44–62.

Esping-Andersen, G. (1993) Changing Classes: Stratification and Mobility in Postindustrial Societies, London, Sage.

Esping-Andersen, G. (ed) (1996) Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies, London, Sage.

Esping-Andersen, G. (1999) Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford and New York, Oxford University Press.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. and Myers, J. (2002) Why We Need a New Welfare State, Oxford and New York, Oxford University Press.

Estevez-Abe, M., Iversen, T. and Soskice, D. (2001) ‘Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State’. In Hall, P. A. and Soskice, D. (eds) Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, New York, Oxford University Press, pp. 145–183.

Estevez-Abe, M. (2006) ‘Gendering the varieties of capitalism: a study of occupational segregation by sex in advanced industrial societies’, World Politics, 59, 142–175.

Evans, P. (1997) ‘The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization’, World Politics, 50, 62–87.

Ferrera, M. and Gualmini, E. (2000) ‘Reforms guided by consensus: the welfare state in the Italian transition’, West European Politics, 23, 187–208.

Ferrera, M. and Gualmini, E. (2000a) ‘Italy. Rescue from Without?’. In Scharpf, F. W. and Schmidt, V. A. (eds) Welfare and Work in the Open Economy. Volume II. Diverse Responses to Common Challenges, Oxford and New York, Oxford University Press, pp. 351–398.

Ferrera, M. and Hemerijck, A. (2003) ‘Recalibrating Europe’s Welfare Regimes’. In Zeitlin, J. and Trubek, D. M. (eds) GoverningWork andWelfare in a New Economy: European and American Experiments, Oxford and New York, Oxford University Press, pp. 88–128.

Ferrera, M., Hemerijck, A. and Rhodes, M. (eds) (2000) ‘Recasting European welfare states’, Special issue of West European Politics, 23, 1–282.

Ferrarini, T. (2006) Families, States and Labour Markets, Cheltenham, UK, Edward Elgar.
Garrett, G. (1998) 'Global markets and national politics: collision course or virtuous circle?', International Organization, 52, 787–824.

Garrett, G. and Mitchell, D. (1996) 'Globalization and the Welfare State: Income Transfers in the Industrialized Democracies, 1966–1990', Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, CA.

Gornick, J. C. and Meyers, M. K. (2003) Families That Work. Policies for Reconciling Parenthood and Employment, New York, Russell Sage Foundation.

Gornick, J. C., Meyers, M. K. and Ross, K. E. (1996) 'Supporting the Employment of Mothers: Policy Variation across Fourteen Welfare States', Working Paper No. 139, Luxemburg Income Studies (LIS).

Goul Andersen, J. (2007) 'The Danish welfare state as "Politics for Markets": combining equality and competitiveness in a global economy', New Political Economy, 12, 71–78.

Gourevitch, P. (1986) Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crises, Ithaca, NY, and London, Cornell University Press.

Green-Pedersen, C. (2001) 'Welfare-state retrenchment in Denmark and the Netherlands, 1982–1998—the role of party competition and party consensus', Comparative Political Studies, 34, 963–985.

Green-Pedersen, C., van Keersbergen, K. and Hemerijck, A. (2001) 'Neo-liberalism, the "Third Way" or What? Recent social democratic welfare policies in Denmark and the Netherlands', Journal of European Public Policy, 8, 307–325.

Hacker, J. S. (2002) The Divided Welfare State. The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States, Cambridge and New York, Cambridge University Press.

Hancke´, B. and Rhodes, M. (2005) 'EMU and labor market institutions in Europe', Work and Occupations, 32, 196–228.

Hall, P. A. and Soskice, D. (eds) (2001) Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, New York, Oxford University Press.

Hassel, A. (2003) 'The politics of social pacts', British Journal of Industrial Relations, 41, 707–726.

Häusermann, S. (2005) 'Solidarity with Whom? Trade Unions and the Modernization of Pension Policies in Conservative Welfare States', Paper presented at ESPAnet young researchers workshop 2005, CEVIPOF, Paris, France.

Häusermann, S. (2006) 'Changing coalitions in social policy reforms: the politics of new social needs and demands', Journal of European Social Policy, 16, 5–21.

Häusermann, S. (2007) Modernization in Hard Times. Post-industrial Pension Politics in France, Germany and Switzerland, PhD Thesis, University of Zurich, Switzerland.

Hemerijck, A. and Visser, J. (2000) 'Change and immobility: three decades of policy adjustment in the Netherlands and Belgium', West European Politics, 23, 229–256.

Hemerijck, A., Unger, B. and Visser, J. (2000) 'How Small Countries Negotiate Change: Twenty-Five Years of Policy Adjustments in Austria, the Netherlands and Belgium'. In Scharpf, F. W. and Schmidt, V. A. (eds) Welfare and Work in the Open Economy, New York, Oxford University Press, pp. 175–263.

Huber, E. and Stephens, J. D. (1998) 'Internationalization and the social democratic model. Crisis and future prospects', Comparative Political Studies, 31, 353–397.

Huber, E. and Stephens, J. D. (2001) Development and Crisis of theWelfare State. Parties and Policies in Global Markets, Chicago, IL, University of Chicago Press.

Huber, E., Stephens, J. E. and Ray, L. (1999) ‘The Welfare State in Hard Times’. In Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G. and Stephens, J. D. (eds) Continuity and Change in Contemporary Capitalism, New York and Cambridge, Cambridge University Press, pp. 164–193.

Hvinden, B., Heikkila¨, M. and Kankare, I. (2001) ‘Towards Activation? The Changing Relationship Between Social Protection and Employment in Western Europe’. In Kautto, M., Fritzell, J., Hvinden, B., Kvist, J. and Uusitalo, H. (eds) Nordic Welfare States in the European Context, London, Routledge.

Iversen, T. (2005) Capitalism, Democracy and Welfare, Cambridge and New York, Cambridge University Press.

Iversen, T. and Cusack, T. R. (1998) ‘The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization?’, WZB discussion paper, FS I, 98–304.

Iversen, T. and Wren, A. (1998) ‘Equality, employment and budgetary restraint, the trilemma of the service economy’, World Politics, 50, 507–546.

Jenson, J. and Sineau, M. (eds) (2001) Who Cares? Women’s Work, Childcare, and Welfare State Redesign, Toronto, Canada, University of Toronto Press.

Jenson, J. and Saint Martin, D. (2006) ‘Building blocks for a new social architecture: the LEGO paradigm of an active society’, Policy and Politics, 34, 429–451.

Katzenstein, P. (1984) Small States in World Markets, Ithaca, NY, and London, Cornell University Press.

Kautto, J. and Kvist, J. (2002) ‘Parallel Trends, Persistent Diversity—Nordic Welfare States in the European and Global Context’, Global Social Policy, 2, 189–208.

Kautto, M., Fritzell, J., Hvinden, B., Kvist, J. and Uusitalo, H. (2001) Nordic Welfare States in the European Context, London, Routledge.

Kautto, M., Heikkila¨, M., Hvinden, B., Marklund, S. and Ploug, N. (1999) Nordic Social Policy, London, Routledge.

Keynes, J. M. (1937) ‘The general theory of employment’, Quarterly Journal of Economics, 51, 209–223.

Kitschelt, H. (2001) ‘Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When do Politicians Choose Unpopular Policies?’. In Pierson, P. (ed) The New Politics of the Welfare State, Oxford and New York, Oxford University Press, pp. 265–303.

Kitschelt, H. and Rehm, P. (2005) ‘Work, Family and Politics. Foundations of Electoral Partisan Alignments in Postindustrial Democracies’, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, 2005.

Kitschelt, H. and Streeck, W. (2003) ‘From stability to stagnation: Germany at the beginning of the twenty-first century’, West European Politics, 26, 1–34.

Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G. and Stephens, J. D. (eds) (1999) Continuity and Change in Contemporary Capitalism, Cambridge University Press.

Klammer, U. (2005) ‘Flexicurity schemes’, Trends in Social Cohesion, 15, 157–189.

Korpi, W. and Palme, J. (2003) ‘New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975–95’, American Political Science Review, 97, 425–446.

Kvist, J. (2002) ‘Activating Welfare States. How Social Policies can Promote Employment’. In Clasen, J. (ed) What Future for Social Security?, Bristol, UK, The Policy Press, pp. 197–210.

Kvist, J. (2003) ‘Scandinavian activation strategies in the 1990s: recasting social citizenship and the Scandinavian welfare model’, Revue Francaise des Affaires Sociales, 4, 223–248.

Kvist, J. (2003a) ‘A Danish welfare miracle? Policies and outcomes in the 1990s’, Scandinavian Journal of Public Health, 31, 241–245.

Leibfried, S. and Obinger, H. (2003) ‘The state of Germany’s Welfare State. Social policy between macro-economic retrenchment and micro-economic recalibration’, West European Politics, 26, 199–218.

Leibfried, S. and Rieger, E. (1998) ‘Welfare limits to globalization’, Politics and Society, 26, 363–390.

Leitner, S., Ostner, I. and Schratzenstaller, M. (2004) Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverha ¨ltnis im Umbruch. Was kommt nach dem Erna¨hrermodell?, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Levy, J. (1999) ‘Vice into Virtue? Progressive politics and welfare reform in Continental Europe’, Politics and Society, 27, 239–273.

Lewis, J. (1993) Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State, Cheltenham, UK, Edward Elgar.

Lewis, J. and Surender, R. (eds) (2004) Welfare State Change. Towards a Third Way?, Oxford and New York, Oxford University Press.

Lindbeck, A. (1997) ‘The Swedish experiment’, Journal of Economic Literature, XXXV, 1273–1319.

Lister, R. (2004) ‘The Third Way’s Social Investment State’. In Lewis, J. and Surender, R. (eds) Welfare State Change. Towards a Third Way?, Oxford and New York, Oxford University Press, pp. 157–181.

Martin, C. J. and Thelen, K. (2007) ‘The state and coordinated capitalism: contributions of the public sector to social solidarity in post-industrial societies’, World Politics, 60, 1–36.

Mares, I. (2006) Taxation, Wage Bargaining and Unemployment, Cambridge and New York, Cambridge University Press.

Mishra, R. (1999) Globalization and the Welfare State, Cheltenham, UK, Edward Elgar.

Myles, J. and Clement, W. (1994) Relations of Ruling: Class and Gender in Postindustrial Societies, Montreal, Canada, McGill-Queen’s University Press.

Myles, J. and Pierson, P. (1997) ‘Friedman’s revenge: the reform of “Liberal” welfare states in Canada and the United States’, Politics and Society, 25, 443–472.

Naumann, I. (2005) ‘Child care and feminism in West Germany and Sweden in the 1960s and 1970s’, Journal of European Social Policy, 15, 47–63.

Oesch, D. (2006) Redrawing the class map: stratification and institutions in Germany, Britain, Sweden and Switzerland, London, Palgrave Macmillan.

Orloff, A. S. (2006), ‘From Maternalism to “employment for all”: State Policies to Promote Women’s Employment across the Affluent Democracies’. In Levy, J. (ed) The State after Statism, Cambridge, MA, Harvard University Press, pp. 230–268.

Orloff, A. S., O’Connor, J. and Shaver, S. (1999) States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain, and the United States, Cambridge and New York, Cambridge University Press.

Palier, B. (2002) Gouverner la se´curite´ sociale, Paris, Presses Universitaires de France.

Palier, B. (2005) ‘Ambiguous Agreements, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s’. In Streeck, W. and Thelen, K. (eds) Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies, New York, Oxford University Press, pp. 127–144.

Palier, B. and Martin, C. (2007) ‘Reforming the BismarckianWelfare Systems’, Special Issue of Social Policy and Administration, 41, 535–692.

Palme, J. (1998) ‘To find the right balance between contributive and non-contributive schemes’, Bulletin Luxembourgeois des Questions Sociales, 4, 73–81.

Pestoff, V. A. (2002) ‘Sweden in the 1990s: The Demise of Policy Concertation and Social Partnership and Its Sudden Reappearance in 1998’. In Berger, S. and Compston, H. (eds) Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe, Lessons for the 21th Century, New York, Berghahn Books, pp. 295–308.

Pierson, P. (1994) Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment, Cambridge and New York, Cambridge University Press.

Pierson, P. (1996) ‘The new politics of the welfare state’, World Politics, 48, 143–179.

Pierson, P. (2001) The New Politics of the Welfare State, Oxford and New York, Oxford University Press.

Pontusson, J. and Swenson, P. (1996) ‘Labor markets, production strategies and wage bargaining institutions. The Swedish employer offensive in comparative perspective’, Comparative Political Studies, 29, 223–250.

Regini, M. (2000) ‘Between deregulation and social pacts: the responses of European economies to globalization’, Politics and Society, 28, 5–33.

Rhodes, M. (2000) ‘Desperately seeking a solution: social democracy, Thatcherism and the “Third Way” in British welfare’, West European Politics, 23, 161–186.

Rhodes, M. (2001) ‘The Political Economy of Social Pacts: “Competitive Corporatism” and European Welfare Reform’. In Pierson, P. (ed) The New Politics of the Welfare State, Oxford and New York, Oxford University Press, pp. 165–196.

Rhodes, M. (2003) ‘National “Pacts” and EU Governance in Social Policy and the Labor Market’. In Zeitlin, J. and Trubek, D. M. (eds) Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments, Oxford University Press, pp. 129–157.

Riedmu¨ller, B., Lepperhoff, J. and Meyer, T. (2000) ‘Zur Altersicherung der Frau in Deutschland und in der Schweiz’, Leviathan, 29, 199–217.

Rieger, E. and Leibfried, S. (1995) ‘Globalization and the Western Welfare State. An Annotated Bibliography’, CeS-Working Paper, 1/1995.

Ross, F. (2000) ‘Interests and choice in the “Not Quite so New” politics of welfare’, West European Politics, 23, 11–34.

Rueda, D. (2005) ‘Insider–outsider politics in industrialized democracies: the challenge to social democratic parties’, American Political Science Review, 99, 61–74.

Rueda, D. (2007) Social Democracy Inside Out. Partisanship and Labor Market Policy in Advanced Industrialized Democracies, Oxford and New York, Oxford University Press.

Sainsbury, D. (1996) Gender, Equality and Welfare States, Cambridge, UK, Cambridge University Press.

Sarfati, H. and Bonoli, G. (2002) Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or Converging Tracks?, Hampshire, UK, Ashgate.

Scharpf, F.W. and Schmidt, V. A. (eds) (2000) Welfare andWork in the Open Economy. Vols. I and II, Oxford and New York, Oxford University Press.

Saint-Paul, G. (1996) ‘Exploring the political economy of labour market institutions’, Economic Policy, 23, 265–300.

Schludi, M. (2005) The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Schmid, G. (2002) Wege in eine neue Vollbeschäftigung. U¨ bergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt a.M. / New York, Campus.

Schmitter, P. C. and Grote, J. (1997) 'The Corporate Sisyphus: Past, Present and Future', EUI Working Paper SPS, 97/4, 1–22.

Simmons, L. (2004) Welfare, the Working Poor, and Labor, Armonk, NY, M. E. Sharpe.

Sperber, S. (2005) 'What are the ingredients of good flexicurity arrangements?', Trends in Social Cohesion, 15, 191–209.

Steinmo, S. (2002) 'Globalization and taxation: challenges to the Swedish welfare state', Comparative Political Studies, 35, 839–862.

Stiller, S. (2007) 'Ideational Leadership and Structural Policy Change: Comparing German Welfare State Reforms', Paper presented at the ECPR Joint Sessions 2007.

Streeck, W. and Thelen, K. (eds) (2005) Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies, Oxford and New York, Oxford University Press.

Talos, E. (ed) (1999) Atypische Beschäftigung. Internationale Trend und sozialstaatliche Regelungen, Wien, Manz.

Tanzi, V. and Schuknecht, L. (2000) Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective, Cambridge and New York, Cambridge University Press.

Taylor-Gooby, P. (2001) 'Welfare Reform in the UK: The Construction of a Liberal Consensus'. In Taylor-Gooby, P. (ed) Welfare States under Pressure, London, Sage, pp. 147–170.

Taylor-Gooby, P. (ed) (2004) New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State, Oxford and New York, Oxford University Press.

Taylor-Gooby, P. and Pernille Larsen, T. (2005) 'The UK: A Test-Case of a Liberal Welfare State'. In Taylor-Gooby, P. (ed) New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State, Oxford, Oxford University Press, pp. 55–82.

Thelen, K. (2004) How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan, Cambridge and New York, Cambridge University Press.

Trampusch, C. (2004) 'Von Verba¨nden zu Parteien. Der Elitenwechsel in der Sozialpolitik', Zeitschrift für Parlamentsfragen, 35, 646–666.

Visser, J. and Hemerijck, A. (1997) A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Weir, A., Orloff, A. S. and Skocpol, T. (1988) The Politics of Social Policy in the United States, Princeton, NJ, Princeton University Press.

Wilthagen, T. (2002) 'The Flexibility–Security Nexus: New approaches to Regulating Employment and Labour Markets', Flexicurity research paper FXP, 2003–2.

Wilthagen, T. (2003) 'Towards "Flexicurity"?: Balancing Flexibility and Security in EU Member States', Flexicurity research paper FXP, 2003-3.

Wilthagen, T. and Rogowski, R. (2002) 'Legal Regulation of Transitional Labour Markets'. In Mosley, H., O'Reilly, J. and Schönmann, K. (eds) Labour Markets, Gender and Institutional Change, Cheltenham, UK, Edward Elgar, pp. 264–289.

Wright, E. O. and Dwyer, R. (2003) 'The patterns of job expansions in the USA: a comparison of the 1960s and 1990s', Socioeconomic Review, 1, 289–325.

Giuliano Bonoli

AZ AKTÍV MUNKAERŐ-PIACI POLITIKA POLITIKAI GAZDASÁGTANA*

BEVEZETÉS[1]

Az aktív munkaerő-piaci politikák (AMP-k) a szociálpolitika fontos területét alkotják. Az elmúlt két évtizedben a munkaerő-piaci politika aktívvá tételét támogatták a nemzetközi szervezetek és számos OECD országban vezettek be ilyen gyakorlatot. Ez az „aktiválási váltás" időnként éles politikai ellentétekhez vezetett, mivel megkérdőjelezi azt a 2. világháború utáni jogosultsági elvet, amely szerint a szociális juttatások az állampolgárságon alapulnak. E fejlemények hatással voltak az aktív politikák finanszírozására elkülönített pénzalapok alakulására is. Az OECD országokban 1980 és 2003 közöt,t a GDP 0,4 százalékáról 0,7 százalékára nőve, majdnem kétszeresére emelkedett az e területre fordított kiadások GDP-aránya. Az aktív munkaerő-piaci programokra fordított kiadások növekedése általános fejlemény, de ezen belül jelentős különbség van az egyes országok között. 2003-ban például a kiadások a GDP 0,2 százalékától (USA) a GDP 1,6 százalékáig (Dánia) terjedtek. Az egyes országokban alkalmazott AMP-k – mint ezt alább látni fogjuk – tartalmukat tekintve is jelentős eltéréseket mutatnak.

Az aktív munkaerő-piaci politikákat vizsgáló kutató számára azonban nem az országok közötti nagyarányú különbségek jelentik az egyetlen rejtvényt. Az egyik megválaszolandó kulcskérdés a munkaerő-piaci politikában az aktiválást előtérbe helyező irányváltás politikai determinánsait érinti. Az AMP terén Svédország játszotta az úttörő szerepet, ahol már az 1950-es években találkozhatunk ilyen gyakorlattal, így sokan a baloldali politikai szereplők, a szociáldemokrata pártok és a szakszervezetek erejének tulajdonították az aktiválás szerepének növekedését (Esping-Andersen, 1990; Huber and Stephens, 2001; Huo et al., 2008). Mások, szintén a svéd esetre hivatkozva, a munkáltatók szerepét hangsúlyozták (Swenson, 2002). Végül, egy ismét más vélemény szerint a baloldali pártok általában ellenzik az aktív munkaerő-piaci politikákba való beruházást, mivel a munkaerő-kínálat ennek eredményeként bekövetkező növekedése ronthatja a baloldal törzsszavazóit jelentő, jó munkaerő-piaci pozícióval rendelkező „belső mag" foglalkoztatási esélyeit és magas fizetéseit (Rueda, 2007).

E tanulmány célja, hogy az OECD országokban végbemenő mai politikai fejlemények vizsgálatával választ adjon arra a kérdésre, hogy milyen politikai determinánsok állnak az AMP-k mögöt.. A szerző véleménye szerint a kérdéssel kapcsolatos konszenzus hiánya három

---

* *Giuliano Bonoli: The political economy of active labour market policy. REC-WP 01/2010. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe RECWOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh 2010.*

[1] A tanulmány a Svájci Tudományos Alap által finanszírozott "Adapting western welfare states to new structures of social risks" (Grant No. 100012-115937/1) című kutatási program keretében folytatott kutatáson alapul. Szeretnék köszönetet mondani Michel Berclaznak és Frank Rebernek a kutatásban nyújtott segítségükért, Daniel Cleggnek pedig az észrevételeiért. A tanulmány korábbi változata szerepelt a "The dualisation of European societies" című konferencián (University of Oxford, 2009. április 23-24.) és nagy hasznát vette az ott elhangzott megjegyzéseknek.

problémából ered. Először, mint azt a vonatkozó szakirodalomban sokan hangsúlyozzák, az AMP fogalma egymástól nagyon különböző intervenciókat tartalmaz, és semmi sem indokolja, hogy valamennyit ugyanazokkal a politikai determináns-együttesekkel kapcsoljuk össze. Másodszor, az idők folyamán változott az AMP-k gazdaságban játszott szerepe. Az 1950-es évek úttörő svéd rendszerének nem ugyanazok a céljai voltak, mint a jelenlegi brit, német, vagy akár a jelenlegi svéd politikának. Harmadszor, az AMP-k vélt politikai determinánsai kölcsönhatásban vannak más fontos, jórészt intézményi és gondolkodásbeli tényezőkkel, amiket szintén figyelembe kell vennünk. E kiindulópontokra alapozva a tanulmány összetettebb és talán pontosabb választ kínál arra a kérdésre, hogy mik az AMP-k politikai determinánsai.

Az aktív munkaerő-piaci politika determinánsai

Politikai magyarázatok

Sok vitatott kérdés van a komparatív közpolitikában, de kevés vezetett olyan nyilvánvalóan különböző véleményekhez, mint az aktív munkaerő-piaci politika (AMP) determinánsainak azonosítása. Esping-Andersennek a "jóléti kapitalizmus" különböző világairól írt művében az AMP hangsúlyos szerepe a "szociáldemokrata" jóléti modell egyik meghatározó jellemző jegyeként jelenik meg. A baloldal hatalmi erőforrásai lehetővé tették, hogy a munkásmozgalom olyan, költséges és hatékony munkaerő-piaci politikát érvényesítsen, amely a gyorsan változó gazdasági szerkezet keretében biztosítani tudja a teljes foglalkoztatást (Esping-Andersen, 1990:167-168; Huber and Stephens, 2001:184). A baloldal ereje és az aktív munkaerő-piaci programokra fordított kiadások nagysága között pozitív és jelentős összefüggést kimutató kvantitatív elemzések (Huo et al., 2008; Iversen and Stephens, 2008) megerősítették ezt a nézetet. Szerintük a szociáldemokrata pártok "foglalkoztatás-barát" munkaerő-piaci politikát folytattak. E vonatkozásban különböznek a kereszténydemokrata pártoktól, amelyek a munkahelyek védelmével és a korai nyugdíjazás támogatásával avatkoztak be a foglalkoztatás területébe (Huo et al., 2008:17-8).

Egy másik új keletű tanulmánynak is központi témája a politikai pártok AMP kiadásokra gyakorolt hatása, de ez az írás megkérdőjelezi azt a nézetet, amely a baloldal erejével magyarázza a magas AMP kiadásokat. E tanulmányban David Rueda összetettebb módon vizsgálja a szociáldemokrácia és az AMP viszonyát. Szerinte a szociáldemokraták a posztindusztriális társadalmakban egyre inkább szembekerülnek egy dilemmával. Az utóbbi idők gazdasági-társadalmi változásai két részre - (munkaerőpiacon) kívül és belül levőkre - osztották a szociáldemokrácia szavazótáborát. A bennlevők jelentik a szociáldemokrácia hagyományos szavazóit: fizikai munkások, alacsony és közepes fizetésű alkalmazottak, a közszférában dolgozók stb. A kívül levők közé a hátrányt elszenvedők tartoznak: munkanélküliek, atipikus foglalkoztatásúak, kirekesztettek. A szociáldemokraták elméletileg mindkét tábor érdekeit képviselni tudják, de néha a két csoport érdekei szembekerülnek egymással. Ebben az esetben a szociáldemokraták jellemzően a bennlevő, jobban szervezett és a kinnlevőknél biztosabb szavazói támogatást jelentő csoport érdekeit védik (Rueda, 2007).

Ez a helyzet az aktív munkaerő-piaci politikák esetében is. Rueda szerint e politikák a kinnlevők érdekeit szolgálják, mivel segítik a foglalkoztatásba való visszajutásukat, ugyanakkor viszont két ok miatt hátrányosan érintik a bennlevőket. Először, a bennlevőket védik a munkahely elvesztését akadályozó foglalkoztatás-védelmi törvények, ezért nem valószínű, hogy adófizetőkként lelkesednének az AMP finanszírozásáért. Másodszor, az

AMP-k növelik a munkaerő-kínálatot és ezzel fokozzák a kevés állásért folyó versenyt, vagy lenyomják a béreket. Mindennek eredményeként nem valószínű, hogy a szociáldemokrata pártok támogatni fogják ezeket a politikákat. Más szóval: "Az AMP-ket arra tervezték, hogy segítsék a kinnlevők munkaerőpiacra való belépését, ami gyengíti a bennlevők bérkövetéleseit. Mivel a bennlevők alkotják a szociáldemokrata pártok törzsszavazóit, véleményem szerint a pártpolitikának semmilyen kormányzati hatása sincs az AMP-kre" (Rueda, 2007:74). Ezt a megállapítást támasztja alá Rueda statisztikai elemzése, amely szerint a baloldal ereje az AMP-re fordított kiadások meghatározójaként nem szignifikáns, sőt inkább negatív (vö. 92. o.)

A kvalitatív kutatók megkérdőjelezték azt a nézetet is, hogy az északi országokban, különösen Svédországban, az erős munkásmozgalom kényszerítette az aktív munkaerő-piaci politikát a vonakodó munkáltatókra. Szerintük az északi, és különösen a svéd aktív munkaerő-piaci politika egy nagy, osztályközi kompromisszum része volt, amely lehetővé tette, hogy a szociáldemokraták a tőke profitabilitásának veszélyeztetése nélkül megvalósítsák a politikai céljaikat (Katzenstein, 1985). A passzív jövedelemvédelemmel szemben az AMP-ket a munkáltatók is pozitívnak tarthatják. A munkások korszerű készségekkel való felvértezése és a munkaerő-kínálat fokozása olyan célok, amikkel a munkáltatók is egyetérthetnek. Mint alább látni fogjuk, a svéd munkáltatók nem ellenezték az ilyen politika alkalmazását (Swenson, 2002).

Az a nézet, hogy az AMP-k egy osztályközi kompromisszum eredményei, hasznos lehet az északi országokon túlmutató hipotézisek megfogalmazásakor. Ha elfogadjuk azt a véleményt, hogy az AMP a munkaerő-piaci beavatkozás olyan formája, amely a munkáltatókat és munkavállalókat is pozitívan érinti, akkor azzal a rejtvénnyel kell szembesülnünk, hogy miért nem alkalmazták általában egész Nyugat-Európában a foglalkoztatási problémák kezelésére ezt a győztes-győztes megoldást. Például Németország, Franciaország, vagy Olaszország az 1970-es években az AMP helyett miért választotta inkább a foglalkoztatás-védelmet és a munkaerő-kínálat csökkentését?

Intézményi magyarázatok

Az AMP-k fejlődésével foglalkozó kutatók közül sokan annak a vizsgálatára összpontosítottak, hogy a korábbi politikák milyen mértékben kombinálhatók az aktív megközelítéssel. Úgy vélték, hogy a bismarcki típusú társadalombiztosítási rendszerekben nehezebb az aktív munkaerő-piaci politika alkalmazása. Például Németországban a társadalombiztosítás járulékfizetéshez kötődő jogosultsági elvét nem könnyű összeegyeztetni a legtöbb mai aktív munkaerő-piaci politikára jellemző feltételesség és kényszer elveivel (Clasen, 2000). Ugyanígy, egy adott vagy minimális szintű jövedelemszinthez való alkotmányos jog is akadálya lehet az AMP, vagy az "aktiválás" egyes "keményebb" formái alkalmazásának (Eichorst et al., 2008a). Ezenkívül, mivel az aktív és passzív programokat is ugyanabból a költségvetésből finanszírozzák, a munkanélküliség recesszió idején történő emelkedése nyomán a passzív juttatásokra költött kiadások "automatikusan" növekednek, és ez kiszorítja az AMP-k finanszírozására fordítható kiadásokat (Manow and Seils, 2000). Franciaországban a szociális partnereknek a munkanélküli biztosítás irányításában játszott szerepe szintén az AMP kialakulása útjában álló akadályt jelentett, mivel a szakszervezetek tartottak a rendszer működtetésébe való nagyobb állami beavatkozástól (Clegg, 2005).

Azt is fontos figyelembe vennünk, hogy az intézményi hatások változhatnak az idők folyamán. Ezt a szempontot általában inkább az "új" szociálpolitikákkal - például a gyermekgondozással vagy egyéb szolgáltatásokkal - kapcsolatban szokták hangsúlyozni, de az aktív munkaerő-piaci politikák esetében is számításba kell vennünk. E szempontból az új politikák iránti igény kialakulásának relatív időzítése és a népesség elöregedésének a folyamata számít. Azokban az országokban, ahol viszonylag korán (az 1970-es években) jelentkezett az új politikák kialakítását célzó nyomás, könnyebben tudnak létrehozni egy átfogó, aktív munkaerő-piaci rendszert, mivel ezen új politikák finanszírozásának nem kell az öregségi nyugdíjakra fordított kiadásokkal versenyeznie (Bonoli, 2007; Fargion, 2000). Ezzel szemben ott, ahol először az 1990-es vagy a 2000-es években jelentkezik az igény, jelentősen nagyobbak a nehézségek, mert nagyon sok szavazó számára nem ezeknek a szolgáltatásoknak a fejlesztése jelenti a legfontosabb költségvetési szempontot, hanem a meglevő, bőkezű juttatásokat nyújtó nyugdíjrendszer fenntartása. E hipotézis segít megértenünk az északi országok, illetve a kontinentális és dél-európai országok közötti divergens fejlődést. A legfontosabb fejlemények időzítését az AMP-kre és más új szociálpolitikákra fordított kiadások összefüggésében vizsgáló kvantitatív elemzések igazolják ezt a hipotézist (Bonoli, 2007; Bonoli and Reber, megjelenés alatt).

A politikai eszmék diffúziója

Az elmúlt két évtizedben az aktív munkaerő-piaci politikák elterjedtek az OECD országokban, jelezve, hogy valószínűleg valamilyen diffúziós folyamat megy végbe. A szakirodalomban említett különböző diffúziós mechanizmusok közül a tanulás tűnik a legmegfelelőbb magyarázatnak az AMP-k sikerességére (Braun and Gilardi, 2006; Hall, 1993). A tömeges munkanélküliséggel szembesülő országok inspiráló megoldásokra lelhetnek a máshol folytatott ígéretes gyakorlatokban.

A kvalitatív elemzések igazolják a politika diffúziójára vonatkozó hipotézist. E tanulmányok kimutatták, hogy a munkanélküliség problémájára új megoldásokat kereső kormányok tanulmányozták a máshol folytatott gyakorlatokat és tanultak belőlük. Németországban az után döntöttek a munkanélküliséggel kapcsolatos politika 2002-ben elfogadott átalakításáról, hogy tanulmányokat készíttettek és tényfeltáró bizottságokat küldtek Dániába, Hollandiába és az Egyesült Királyságba. Az átalakított rendszer különböző elemei világosan emlékeztetnek az aktiválással kapcsolatos angol gyakorlatra (Seeleib-Kaiser and Fleckenstein, 2007). Az Egyesült Királyság viszont az Egyesült Államokban az 1990-es évek elején végrehajtott Clinton reformokból merített ösztönzést. Más tanulmányok az olyan nemzetközi szervezetek szerepét hangsúlyozzák, mint az OECD és az EU, amelyek az 1990-es évek közepe óta határozottan támogatják a munkanélküli politika aktiválás irányába mutató átalakítását (Armingeon, 2007; Armingeon and Beyeler, 2004).

Különösen erősek az ilyen irányú erőfeszítések az Európai Foglalkoztatási Stratégiában (Goetschy, 2001; Zeitlin and Pochet, 2005; de la Porte and Nanz, 2003). Politikusokkal készített interjúk azt mutatják, hogy az országok tanulnak egymástól a foglalkoztatáspolitika terén és az Európai Foglalkoztatási Stratégia felgyorsította ezt a folyamatot (Lopez-Santana, 2006).

Az aktív munkaerő-piaci politika típusai

Az aktív munkaerő-piaci politikák különböző eredetűek és különböző formájúak. Svédországban már az 1950-es években kialakították az aktív munkaerő-piaci politikát, amelynek az volt a célja, hogy a gyorsan fejlődő gazdaságban - elsősorban széles körű szakmai képzési programok finanszírozásával - javítsák a munkaerő kereslete és kínálata közötti összhangot (Swenson, 2002). A másik végletet tekintve, az "aktív" szó annak a több angol nyelvű országban kialakított gyakorlatnak a leírására használható, amely a munkaközvetítési szolgáltatásokat erősebb munkaösztönzőkkel - a juttatás folyósításának időbeli korlátozásával, a juttatás csökkentésével, szankciók alkalmazásával, az úgynevezett "workfare" megközelítéssel - kombinálja (King, 1995; Peck, 2001). Mint erre sokan rámutattak, az aktív munkaerő-piaci politika valójában a szociálpolitika különösen bizonytalan kategóriája (Barbier, 2001; Barbier, 2004; Clasen, 2000; Clegg, 2005).

Egyes szerzők kísérletet tettek a probléma oly módon történő kezelésére, hogy különbséget tettek az aktív munkaerő-piaci politika vagy aktiválás két típusa között: az egyik típus a humán tőke fejlesztését célozza, a másik pedig főleg negatív ösztönzőket alkalmaz az embereknek a segélyezésből a foglalkoztatásba való terelésére. Ilyen osztályozást találhatunk Torfingnál (Torfing, 1999), aki megkülönbözteti az "offenzív" és a "defenzív" workfare-t. Az offenzív workfare kifejezést az aktiválás dán változatának leírására használja, jellemzője a képzettségi szint javítása és az emberek tudással és képességekkel való felruházása (empowerment). Ezzel szemben az USA-ban megfigyelhető "defenzív" variáns jellemzői a szankciók és a juttatások csökkentése. Taylor-Gooby ugyanezt a megkülönböztetést használja, csak más kifejezésekkel: "pozitív" és "negatív" típusról ír (Taylor-Gooby, 2004). Barbier hasonló logikával szintén két típust említ. A "liberális aktiválás" jellemzői az erősebb munkaösztönzők, feltételekhez kötött juttatások, szankciók alkalmazása, az észak-európai országokban folytatott "univerzális aktiválás" pedig továbbra is a humán tőkébe - elsősorban képzéssel történő - széles körű beruházáson alapul. Barbier egyúttal megjegyzi, hogy a kontinentális Európában létezhet egy harmadik típus is (Barbier, 2004; Barbier and Ludwig-Mayerhofer, 2004).

Az aktiválással kapcsolatban a humán beruházás és az ösztönzésen alapuló megközelítés közötti dichotómiák hasznos kiindulópontot jelentenek ahhoz, hogy pontosabb jelentéssel töltsünk meg egy homályos fogalmat. E dichotómiák azonban valószínűleg a tényleges valóság túlzott leegyszerűsítését jelentik és azzal a kockázattal járnak, hogy értékítéleteket tartalmaznak. Clegg egy másfajta megkülönböztetést tesz, mikor arról ír, hogy két politika-együttes különíthető el az aktiválással kapcsolatban: a cirkuláció és az integráció. A cirkuláció lényege, hogy - például munkaközvetítési szolgáltatásokkal - javítsa a munkanélküli esélyét a potenciális munkáltatóval való kapcsolat létrejöttére. Ezzel szemben az integráció olyan eszközöket alkalmaz, amely közvetlenebbül segíti az állástalanok munkahelyszerzését, ilyen eszköz például a juttatás feltételhez kötése, vagy a védett foglalkoztatás (Clegg, 2005:56).

E tanulmányban én is el akarom kerülni az AMP-kel kapcsolatos vitákat uraló dichotóm, értékterhelt megkülönböztetést. Négy eltérő AMP ideáltípust javaslok megkülönböztetni, amelyek minden más ideáltípushoz hasonlóan tiszta formában valószínűleg nem léteznek a valóságban. A típusok a következők: ösztönzés-erősítő, munkához jutást segítő, elfoglaltságot biztosító ("karbantartó") és humán tőkébe ruházó. Az 1. táblázat mutatja az egyes ideáltípusok alapvető céljait és eszközeit.

1. táblázat: Az aktív munkaerő-piaci politika négy ideáltípusa

Típus	Cél	Eszközök
Ösztönzés-erősítő	A juttatást kapó emberek pozitív és negatív munkaösztönzőinek erősítése	- adókedvezmények, munka esetén járó juttatások - juttatás időbeli korlátozása - juttatás csökkentése - juttatás feltételhez kötése - szankciók
Munkához jutást segítő	A foglalkoztatás útjában álló akadály elmozdítása és a munkaerőpiacra történő (újbóli) belépés segítése	- munkaközvetítés - munkahelyek szubvencionálása - foglalkoztatási tanácsadás - álláskereső programok
Elfoglaltságot biztosító ("karbantartó")	Az állástalan emberek folyamatos elfoglaltságának biztosítása; a humán tőke leépülésének korlátozása a munkanélküliség idején	- munkahelyteremtő programok a közszektorban - nem foglalkoztatással kapcsolatos képzési programok
Humán tőkébe ruházó	A munkahelyszerzés esélyének javítása a munkanélküliek képzettségének megújításával	- alapoktatás - szakmai képzés

Az AMP-k első típusa, az ösztönzés-erősítő, olyan eszközöket alkalmaz, amelyek célja a juttatást kapók munkaösztönzőinek erősítése. E célt különböző utakon lehet elérni, például a passzív juttatások csökkentésével, beleértve a juttatási idő rövidítését és a juttatás mértékének csökkentését is. Egy másik megoldás szerint a juttatásokat függővé tehetik közmunka-programokban, vagy valamilyen más munkaerő-piaci programban való részvételtől. Végül, szankciók alkalmazásával is erősíthetők az ösztönzők. Mindenütt találkozhatunk az ösztönzők erősítésének eszközeivel, de különösen nagy a szerepük az angolszász országokban.

A második típust, aminek a "munkához jutást segítő" nevet adtam, olyan programok jellemzik, amelyek a munkaerő-piaci részvétel útjában álló akadályok elmozdítását célozzák, anélkül, hogy ez szükségképpen hatással lenne a munkaösztönzőkre. Ide tartoznak a munkaközvetítési szolgáltatások, az álláskeresési programok, amelyek növelik annak a valószínűségét, hogy egy munkanélküli kapcsolatot létesít egy potenciális munkáltatóval. A tanácsadás és az állás szubvencionálása különösen hasznos lehet azoknak a klienseknek, akik hosszabb ideje távol vannak a munkaerő-piactól, vagy akik soha nem voltak állásban, vagy akiket kerülnek a munkáltatók. A szülők számára munkavállalást akadályozó tényező lehet a gyermekgondozó intézmény hiánya, amely akadály elhárítása a munkához jutást segítő variánsba tartozik. Az állásszerzés segítése - a munkaközvetítő szolgáltatások kivételével - valószínűleg az AMP-k legújabb típusának tekinthető. Általánosan alkalmazzák az angolszász országokban (az ösztönzők erősítésével kombinálva), de használják Észak-Európában és a kontinentális európai országokban is.

Az aktív munkaerő-piaci politikák harmadik típusa "elfoglaltságot biztosító" névvel illethető. Célja elsődlegesen nem a munkaerő-piaci belépés segítése, hanem valamilyen elfoglaltság biztosítása az embereknek, annak érdekében is, hogy ezzel meggátolják a humán tőke munkanélküliségből következő leépülését. Ez az AMP-típus a következő programokkal

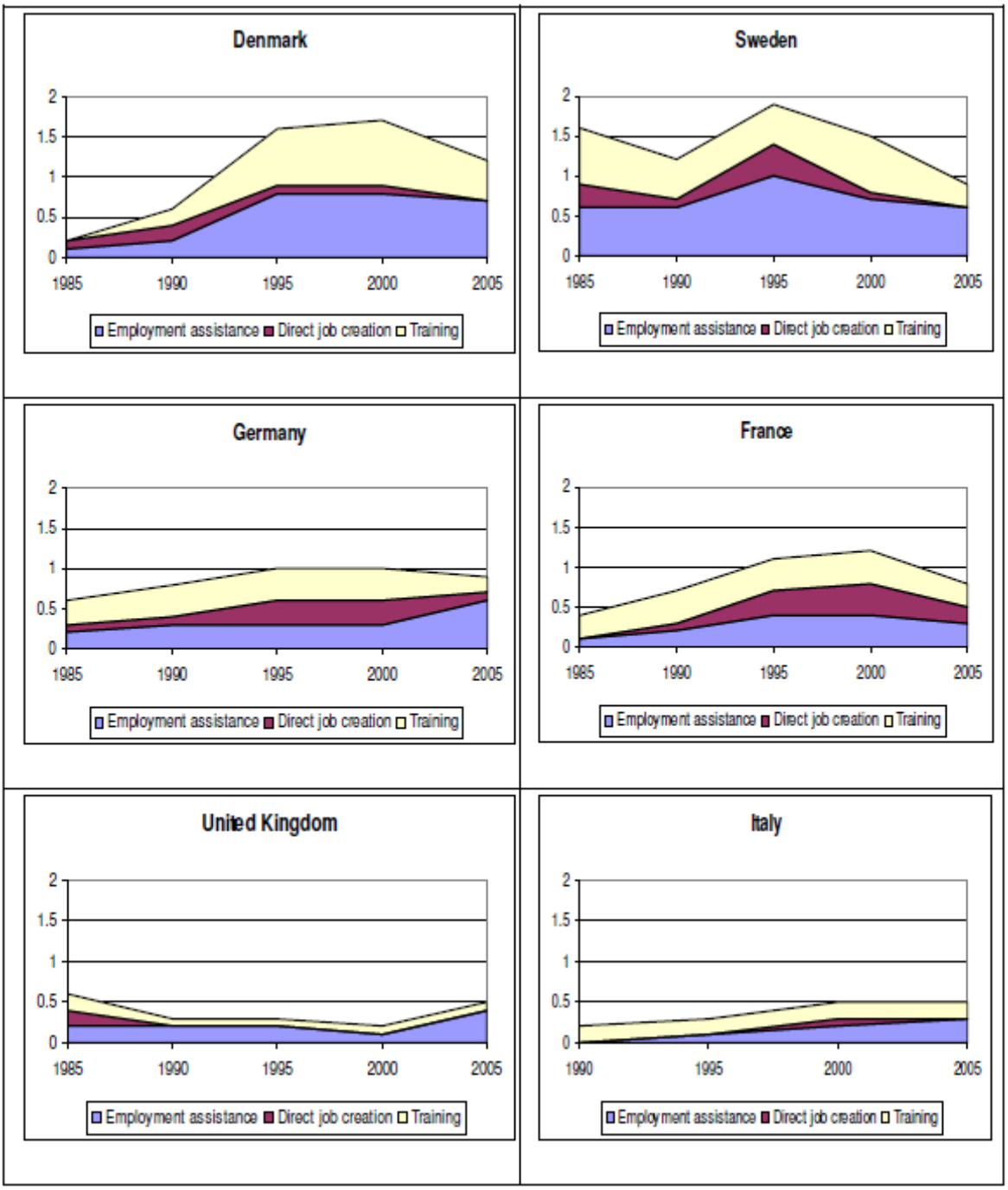
jellemezhető: munkahelyteremtő és munkatapasztalat-szerző programok a közszférában vagy a non-profit szektorban, egyes esetekben képzés is, például rövid tanfolyamok, amelyek nem változtatják meg alapvetően az emberek képzettségét. E típusra a kontinentális európai országok 1980-as évek végén, 1990-es évek elején folytatott gyakorlata jelenti a legjobb példát.

Végül, az AMP állhat munkanélkülieknek nyújtott szakmai képzésből, vagy szükség esetén alapfokú oktatásból. E típusban az a cél, hogy második esélyt kínáljanak azoknak az embereknek, akik nem részesülhettek oktatásban, vagy akiknek elavult a képzettségük. A munkanélkülieknek nyújtott szakmai képzés az észak-európai országokban a legfejlettebb.

Nagyon hasznos lenne, ha mérhető indikátorokkal operacionalizálnánk ezt a négy ideáltípust, és utána feltérképeznénk az időbeli és térbeli különbözőségüket. A rendelkezésre álló adatok sajnos csak egy nagyon durva becslést tesznek lehetővé. Történtek már kísérletek a különböző országokban folyó aktiválás fő intézményi sajátosságainak indikátorokkal való kifejezésére (Hasselpflug, 2005; OECD, 2007). A kapott eredmények azonban nem egészen meggyőzőek, és nem illenek a vizsgált országok többségének kvalitatívabb jellegű tudásanyagán alapuló ismeretekhez. Ez számos problémának tudható be, többek között annak a ténynek, hogy az adatforrások formális szabályzásokon alapulnak, amelyek jelentősen eltérhetnek a tényleges alkalmazástól. Az AMP-k országonkénti eltéréseinek a fentebb tárgyalt ideáltípusokon alapuló, legalább részbeli feltérképezésére alternatív megoldást kínál, ha az alprogramokra fordított kiadásokkal kapcsolatos adatokat használjuk. Az OECD a legtöbb tagországára vonatkozóan közöl 1985 óta ilyen adatokat. A használható kategóriák: közfoglalkoztatási szolgáltatások és ügyintézés, foglalkoztatási szubvenciók, munkahely-rotációs programok, munkába állási ösztönzők, képzés és közvetlen munkahely-teremtés.

Ezek az adatok lehetővé teszik, hogy a fent bemutatott négy ideáltípus közül hármat operacionalizáljunk (vö. 2. táblázat): a) a munkához jutás segítését, ami a következő OECD kiadási tételeket tartalmazza: " közfoglalkoztatási szolgáltatások és ügyintézés, foglalkoztatási szubvenciók, munkahely-rotációs programok, munkába állási ösztönzők"; b) az elfoglaltság biztosítását, ide tartozik a "közvetlen munkahely-teremtés"; és c) az emberi tőkébe való beruházást, ami a "képzés" kategóriáját tartalmazza. Ily módon egy 20 éves időperiódusban nyomon követhetjük az AMP különböző alkotórészei terén tett relatív erőfeszítéseket.

1. ábra: AMP kiadások hat OECD országban, 1985-2005



(kék: munkához jutást segítő; bordó: közvetlen munkahelyteremtés; halvány: képzés)
Forrás: A grafikonok az OECD-től származó adatokon alapulnak (adatok elérhetősége www.oecd.org)

Az egyes országok AMP kiadásait mutató 1. grafikon alapján számos fontos megállapítás tehető. Először, kétségtelenül kimutatható egy ciklikus hatás. 1995 és 2005 között csökkentek az összegzett kiadások, ami a munkanélküliség csökkenésével magyarázható (különösen Svédországban, Dániában és Franciaországban). Az Egyesült Királyságban tapasztalható összkiadás-növekedés viszont politikai tényezőkkel magyarázható, mivel ez is az

állásnélküliek számának csökkenése idején ment végbe. Másodszor, a vizsgált 20 éves periódus trendjeinek összehasonlításakor kitűnik, hogy egyértelműen csökkent a közvetlen munkahely-teremtésre fordított kiadások aránya. Ezek az 1990-es évek közepéig viszonylag fontosak Franciaországban, Németországban és Svédországban, utána azonban mindenütt csökkenő tendenciát mutatnak. Harmadszor, ugyanebben a periódusban majdnem mindenhol nőtt a foglalkoztatást támogató programok jelentősége. Az egyetlen kivétel Svédország, ahol az ilyen programokra fordított kiadások változatlan szinten maradtak. Végül, a képzésre fordított kiadások nem mutatnak világos trendet (kivéve Dániát, ahol 2000-ben érik el a legmagasabb szintet). A képzésre fordított kiadásokat tekintve azt láthatjuk, hogy a legnagyobb eltérések nem az egyes időszakok, hanem a vizsgált országok között vannak: az észak-európai országok költenek erre a legtöbbet, az Egyesült Királyság a legkevesebbet, a kontinentális európai országok pedig valahol középen helyezkednek el.

Az aktív munkaerő-piaci politikák időbeli alakulása

Az AMP-kre fordított kiadások időbeli alakulása azt mutatja, hogy a szociálpolitikának ez a területe alapvető változáson ment keresztül az elmúlt két évtizedben. Aktív munkaerő-piaci programok azonban már az adatgyűjtés előtt is léteztek (a legtöbb országra vonatkozóan 1985-től gyűjt az OECD adatokat). Ebben a részben az aktív munkaerő-piaci politika 1950-es évek utáni fejlődését vizsgáljuk, ekkor fogadták el Svédországban a munkaerő-piaci politikán belüli aktív megközelítést. Az OECD országokon belül három időszakot különíthetünk el az AMP-k fejlődésében. Az első periódus az 1960-as és 1970-es évekre esik, mikor az országok az elégtelen munkaerő-kínálat hatására aktív politikákat alakítottak ki, hogy megfelelően képzett munkásokat biztosítsanak a dinamikusan fejlődő ipari ágazatoknak. Ebben az időszakban a humán tőkébe való beruházás volt a legfontosabb politikai cél. A második periódus az 1973-75-ös olajválságot követően kezdődött. Az AMP-knek ekkor a tartós és magas munkanélküliséggel jellemezhető, sokkal nehezebb helyzettel kellett szembesülniük. Ilyen körülmények között a legtöbb helyen a "karbantartás" vált a fő céllá. Végül, az 1990-es évek közepe óta a munkaerő-piaci politika elsődleges célja a munkanélküliek és más nem dolgozók munkaerőpiacra történő ismételt belépésének ösztönzése és támogatása. Az ekkor alkalmazott eszközök közé tartoznak a különböző, munkaösztönzést erősítő megoldások és a foglalkoztatást támogató szolgáltatások.

A következőkben áttekintjük, hogy pontosan mik történtek ebben a három periódusban. Az elemzés hat kiválasztott országra (Svédország, Dánia, Németország, Franciaország, Olaszország és az Egyesült Királyság) összpontosít, annak érdekében, hogy megjelenjenek a nyugat-európában található különböző jóléti modellek. Minden bemutatott periódusban más megoldást választottunk az országokon belüli fejlemények bemutatására, mindig az adott korszakra jellemző AMP "úttörőivel" kezdjük a sort és utána megyünk tovább a többi országhoz. E stratégiát a korábban bemutatott "politika-diffúzió" összefüggésében kell szemlélni. A rövidség kedvéért minden periódusban csak azokat az országokat vizsgáljuk, amelyekben releváns fejlemények történtek.[2]

[2] Az itt bemutatott információ részletesebb országtanulmányokon alapul, amelyek szisztematikusan vizsgálják a hat ország munkaerő-piaci politikájának alakulását. Az esettanulmányok elkérhatők a szerzőtől.

A 2. világháború utáni évek: AMP a munkaerő-hiány korszakában

A legtöbb szakértő egyetért abban, hogy az AMP Svédországban született az úgynevezett Rehn-Meidner modellel. Ennek az 1951-ben két szakszervezeti közgazdász, Gösta Rehn és Rudolf Meidner által megalkotott stratégiának több célja volt: egyenlőség a bérek eloszlásában, fenntartható teljes foglalkoztatás, és a svéd ipar modernizálása. Az egyenlőséget és a teljes foglalkoztatást egy szolidáris bérpolitikának kellett támogatnia, ami alapvetően az ipar valamennyi ágazatában ugyanolyan mértékű bérnövekedést jelentett. Az egyenlősítő bérpolitikának szándékolt és nem szándékolt hatásai is voltak. A szándékolt hatások közé tartozott, hogy erős ösztönzőt szolgáltassanak a svéd termelőknek a termelékenységet fokozó technológiákba történő beruházásokra. Elégtelen termelékenység esetén az elfogadott bérnövekedés kiszelektálta a piacról a kevésbé versenyképes vállalatokat. Mindez erős ösztönzést jelentett a svéd ipar modernizálására.

De természetesen nem minden ágazat tudott lépést tartani a központilag megállapított bérnövekedés ütemével. A kollektív alkufolyamatban kialakított bérek növekedésével az alacsony termelékenységű ágazatok kiszorultak a piacról. Rehn és Meidner az ennek eredményeként munkanélkülivé váló dolgozók problémájának kezelésének tekintették az aktív munkaerő-piaci politikát. Modelljük értelmében az alacsony termelékenységű vállalatok piacról való kiszorulása következtében fölöslegessé váló dolgozókat át kell képezni és át kell irányítani a magas termelékenységű, dinamikus ágazatokba (vö. pl. Swenson, 2002:275; Benner and Vad, 2000:401; Mabbet, 1995:141 skk; Anxo and Niklasson, 2006).

Swenson szerint az AMP választ jelentett a svéd munkáltatók akkori állandó problémájára, a munkaerő-hiányra is. A munkahelyüket elvesztő dolgozók gyors átképzésével az AMP biztosította a megfelelő képzettségű munkaerő állandó kínálatát. Bár az aktív munkaerő-piaci politika megvalósításának ötlete a szakszervezetektől származott, egyértelműen elfogadható, sőt kívánatos volt a munkáltatók számára is. Swenson szerint valójában valószínűleg éppen ők javasolták először az ilyen jellegű politikát (2002:275). Kiterjedt történeti kutatás alapján arra a következtetésre jut, hogy "A munkáltatók már azelőtt melegen üdvözölték az aktiváló képzést és a mobilitást segítő megoldásokat, hogy a szakszervezeti szövetség a gazdasági stabilizációra és ipari fejlődésre vonatkozó tervébe (a "Rehn-Meidner modellbe") illesztette volna ezeket… Nem az volt a helyzet, hogy a munkáltatók egyszerűen beletörődtek a szociáldemokrata hegemóniába, remélvén, hogy rávehetik őket bizonyos részletek megfontolására, egyes területek kedvezőbb kezelésére, és bíznak abban, hogy nem válnak kegyvesztetté az állam szemében. Pontosan tudták, hogy mit akarnak. Néha azt szerették a legjobban, amit kaptak, és azt kapták, amit a legjobban szerettek." (2002:11).

A Rehn-Meidner modell a svéd gazdaságtörténet olyan sajátos jellemzője, ami máshol nem ismétlődött meg. De máshol is vonzó ötletnek találták a munkaerő-hiányos, gyorsan modernizálódó gazdaságban alkalmazott aktív munkaerő-piaci politikát. Néha azonban különböztek az alkalmazott eszközök, mivel mások voltak a kiindulópontok is. Ez volt a helyzet Olaszországban, ahol nem a hanyatló ágazatokból elbocsátott dolgozók okozták a munkanélküliséget, hanem az ország déli részeit jellemző munkaerő-fölösleg.

Az 1950-es és 1960-as években, az olaszok által "gazdasági csodaként" emlegetett gyors gazdasági növekedés idején, Olaszországban is jelentkezett a munkaerő-hiány problémája. Az ország északi részén levő, gyorsan fejlődő ágazatoknak megfelelő képzettségű munkaerőre volt szüksége. Dél-Olaszországban továbbra is nagy munkaerő-tartalékok voltak, de ezek döntő többsége képzetlen volt. A képzett munkaerő iránti kereslet és a rendelkezésre álló

képzetlen munkaerő-kínálat jobb illeszkedése érdekében 1955-ben törvényt fogadtak el az ipari tanulókról. A törvény lehetővé tette a munkahelyi szakmai képzést, és azt is, hogy a képzésben részt vevőknek alacsonyabb bért fizessenek. A kezdeményezés azonban nem bizonyult sikeresnek. A munkáltatóknak általában nem engedték meg, hogy válogassanak a munkaközvetítők által hozzájuk küldött tanulók között, a szakszervezetek pedig arra panaszkodtak, hogy a törvény adta lehetőséggel élve a munkáltatók alulfizetik a fiatal dolgozókat (Gualmini, 1998:108).

Franciaországban is történtek ilyen irányú változások. A gaullista kormány 1963-ban meg akarta reformálta a munkanélküli juttatási rendszert, azzal a céllal, hogy segítse a munkanélküliek (át)képzéshez való hozzáférését. A kormányjavaslatot azonban határozott szakszervezeti elutasítás fogadta. A szakszervezetek attól tartottak, hogy a változások növelik a munkanélküli biztosítás (UNEDIC) igazgatásába történő állami beavatkozást. Franciaországban a munkanélküli biztosítást, a társadalombiztosítás többi részéhez hasonlóan, a szociális partnerek irányítják, és hagyományosan elutasították az általuk "magán" intézménynek tartott társadalombiztosításba való állami beavatkozást (Bonoli and Palier, 1997; Palier. 2002). Az eredmény az eredeti javaslat felvizezett változata lett. A történet megmutatta a szociális partnerek által irányított, biztosítási alapú munkanélküli juttatási rendszer és a közpolitika azon célja közötti feszültséget, hogy a munkaerő-hiány idején átképzéshez segítse a munkanélkülieket. A szociális partnerek, és különösen a szakszervezetek, szűken értelmezve biztosítási jellegűnek tekintették a munkanélküli támogatást nyújtó rendszert, ami jelentősen behatárolta annak lehetőségét, hogy aktív eszközökkel és képzési programokkal egészítsék ki a meglevő támogatásokat (Clegg, 2005:176-9).

Néhány év múlva, az 1969-ben elfogadott Foglalkoztatást támogató törvénnyel (*Arbeitsförderungsgesetz*) Németországban is hasonló dolgok történtek. A törvényt a Németország 2. világháború utáni történelmének rövid időt megélt első "nagykoalíciós kormánya" fogadta el. A kereszténydemokraták által vezetett CDU-SPD koalíció csak három évig (1966-1969) állt fenn, de fontos szerepet játszott a 2. világháború utáni munkaerő-piaci politika alakításában. A koalíció az 1966-1967-es recesszió hatására jött létre, miután a korábbi kormány pártjai, a CDU és az FDP, összevesztek egymással a költségvetési vitában. A nagykoalíció szociálpolitikája és gazdaságpolitikája sok olyan témát megelőlegezett, amiket később, 2000 után népszerűsítettek a politikai vezetők. Amint Alber írja, "Az új kormány a gazdasági válság elleni küzdelemben a közkiadások súlypontját a közfogyasztásról a közberuházásra akarta áthelyezni. Több transzferjuttatást csökkentettek, és most először, prioritást adtak az oktatási kérdéseknek… Az aktívabb munkaerő-piaci politika irányába tett első lépésként a munkanélküli biztosítási rendszer tevékenységét kiterjesztették és a rendszer részévé tették a szakmai képzés támogatását." (Alber, 1986:14).

A törvény alapvetően egy 1966-os, az akkor még mindig ellenzékben lévő SPD által készített javaslaton nyugodott. Hangsúlyozta a munkaerő-piaci politika új, a munkaerő képzettségének a technológiai változásokhoz való igazításán alapuló preventív szerepét. Az új törvény létrehozta a Szövetségi Munkaügyi Intézetet (*Bundesanstalt für Arbeit*), amely feladata a munkanélküli biztosítási rendszer felügyeletén kívül kiterjedt a továbbtanulásra, átképzésre, a fogyatékkal élőknek nyújtott foglalkoztatási szolgáltatásokra és munkahely-teremtési programokra, valamint a képzésre (Frerich and Frey, 1996). Ezzel egy időben új törvényt fogadtak el a szakmai képzésről, amely jelentősen megerősítette a hetven évvel korábban létrehozott rendszert (Thelen, 2004:241).

A jóléti állammal foglalkozó kutatók közötti általános vélekedéssel szemben a 2. világháború utáni évek nem a passzív jövedelemvédelem időszaka volt. Éppen ellenkezőleg, számos európai országban történtek kezdeményezések a munkanélküliek védelmét szolgáló rendszer aktív dimenziójának főként szakmai képzés révén történő megerősítésére. Ez indokolt volt az adott időszakba. A gyors gazdasági növekedés és munkaerő-hiány idején nyilvánvaló volt az a feladat, hogy a terjeszkedő ágazatok munkaerő-igényének biztosítására át kell képezni a munkanélkülieket. A fent ismertetett fejlemények viszont nemigen mutatnak konzisztenciát a politikai determinánsok tekintetében. A képzés és a munkanélküli politika összekapcsolásának ötlete a politikai spektrum különböző részein született: az új kezdeményezés támogatói között vannak a svéd szociáldemokraták, a francia gaullisták, az olasz kereszténydemokraták és a német koalíciós kormány. E politikai erők nem sokban hasonlítottak egymáshoz, kivéve talán a centrista jellegű gazdaságpolitikájukat és szociálpolitikájukat.

A foglalkoztatási válság időszaka: AMP-k a tömeges munkanélküliség idején

A munkaerő-piaci politika gazdasági háttere drámai módon megváltozott az 1973-1975-ös olajsokk és az ezt követő gazdasági válság után. A munkaerő-piaci politikának hirtelen egy új problémával, a tömeges munkanélküliséggel kellett megküzdenie. A legtöbb országban már ismerték az aktív munkaerő-piaci politikát, de a kedvezőtlen gazdasági körülmények miatt a munkaerő-piaci politikák, az aktivitásuk mértékétől függetlenül, nem sokat tudtak elérni. Ilyen körülmények között alakult ki az AMP-k új ideáltípusa, amit korábban "elfoglaltságot biztosítónak" ("karbantartónak") neveztem. Ennek valójában nem az a célja, hogy a munkanélkülieket visszajuttassa a munkaerőpiacra, hanem inkább az, hogy elfoglaltságot biztosítson számukra és lassítsa a humán tőke munkanélküli létből következő pusztulását. Az AMP-knek ez az új funkciója minden országban kialakult, de a korábbi politikákhoz kapcsolódó különböző utakon.

Az 1970-es évek gazdasági válságára adott válaszként Svédország gyökeresen átalakította az aktív munkaerő-piaci rendszerét. Megjegyzendő, hogy a válságévek (1970-es évek közepe és 1980-as évek vége) nem vezettek nyílt munkanélküliséghez az országban. Ez részben a közszektorban való foglalkoztatás ugyanebben a periódusban történt kiterjesztésével magyarázható, másrészt az AMP liberális felhasználásának az eredménye. Azzal, hogy az egyébként állástalan embereknek elfoglaltságot biztosított, az AMP tulajdonképpen lehetővé tette a recesszió előtti foglalkoztatási szint fenntartását (Mjoset, 1987:430). Ez egyértelműen az AMP meglehetősen új funkciója volt, amit olyan körülmények között alakítottak ki, mikor a stagnáló gazdaságban a közszektoron kívül nagyon alacsony volt a nettó munkahelyteremtés.

Milyen szerepet játszott az AMP ezekben az években? Ennek megismeréséhez a helyzetet értékelő szakirodalomhoz kell fordulnunk. A svéd esetben az AMP az 1970-es évek után egyre inkább a piaci foglalkoztatás alternatívájaként jelent meg. A munkanélkülieknek lényegében a képzési programok, illetve a közmunkák (azaz a nagyrészt a közszektorban szervezett időszakos munkák) jelentettek foglalkoztatási lehetőséget. Ezeket az állásokat tipikusan arra használták, hogy megújítsák a munkanélküli biztosítás nyújtotta juttatáshoz való jogosultságot (ami elméletileg 14 hónapra korlátozódott). Ezekben az években relatív váltás történt a kínálatot javító programoktól a keresletet fokozó (azaz munkahely-teremtő) programok irányába (Anxo and Niklasson, 2006:360). A mikroszintű kutatások kimutatták, hogy a legtöbb ilyen program a nyílt munkaerőpiacra való visszajuttatás tekintetében

meglehetősen alacsony hatékonyságú volt (Calmfors et al., 2001). Az AMP eredeti célja - a dolgozók képzettségi szintjének javítása a termelékenyebb foglalkoztatásuk érdekében - némiképp háttérbe szorult. A svéd aktív munkaerő-piaci politika egyértelműen a korábban ismertetett "elfoglaltságot biztosító" típus irányába mozdult el. Ugyanebben az időszakban (1974-ben) Svédország elfogadott egy viszonylag szigorú foglalkoztatás-védelmi törvényt is (Emmenegger, 2009). Az 1970-es éveket így a 2. világháború utáni svéd modelltől való eltávolodásként jellemezhetjük, mely során Svédország a kontinentális Európában korábban kialakított több megoldást is meghonosított.

A növekvő munkanélküliség hatására Németország az 1970-es évek második felében fordult az aktív munkaerő-piaci politikához. Ezek az intézkedések az 1969-es Foglalkoztatást támogató törvényen alapultak. A svéd történetre emlékeztető fejlemények során megváltozott a törvény célja: a munkaerő képzettségi szintjének általános javítása helyett a nyílt munkanélküliség csökkentésének eszközévé vált, annak ellenére, hogy a képzés továbbra is fontos szerepet játszott. A válság utáni évek aktív munkaerő-piaci politikáját részben a programok finanszírozási módszere miatt, a "húzd meg - ereszd meg" stratégia jellemezte. A passzív és aktív munkanélküli juttatásokat is ugyanabból az alapból finanszírozzák. Magas munkanélküliség idején automatikusan nőnek a passzív ellátásokra fordított kiadások és így kevesebb forrás jut az aktív eszközökre (Manow and Seils, 2000:282). Például miután 1970 és 1975 között meredeken (1.600-ról 648.000-re) emelkedett az aktív munkaerő-piaci programokban résztvevők száma, 1982-re költségvetési okok miatt 545.000-re esett vissza a számuk (Frerich and Frey, 1996:177; Seeleib-Kaiser et al., 2008:43).

A kereszténydemokraták újbóli kormányra kerülésével ismét teret nyert az aktív munkaerő-piaci politika. Az 1982-ben megválasztott Kohl kormány a különböző munkaerő-piaci és képzési programokon alapuló "minőség-offenzíva" jegyében kiterjesztette az AMP-t. 1982 és 1987 között az ilyen programokban részt vevők száma 555.000-ről 1.4 millióra emelkedett (Frerich and Frey, 1996; Seeleib-Kaiser et al., 2008:43). A legtöbben képzésben és foglalkoztatási támogatásban részesültek, de egyre többen (körülbelül 10 százalék) vettek részt a magánszektoron kívüli (ABM) munkahely-teremtési programokban. Az 1980-as évek második felében Németország évente a GDP körülbelül 1 százalékát költötte aktív munkaerő-piaci programokra, ami felette volt az OECD átlagának. Ez az évtized első felével összehasonlítva (mikor a GDP 0.7 százaléka körül voltak a kiadások) némi növekedést jelentett (vö. Clasen, 2005, 4.5 táblázat).

Az 1991-es egyesüléssel változtak a dolgok. A korábbi NDK vállalatai szerkezetváltáson mentek keresztül, és a fölöslegessé váló dolgozóknak lehetővé tették a korai nyugdíjba vonulást és a munkaerő-piaci programokban való részvételt, amelyeknek megint csak az volt a céljuk, hogy csökkentsék a nyílt munkanélküliséget. Az aktív munkaerő-piaci politikára fordított kiadások a GDP 1.8 százalékával 1992-ben érték el a csúcsot. Ekkor azonban az aktív kiadások oroszlánrészét munkahely-teremtő programokra fordították (Manow and Seils, 2000:293; Clasen, 2005:61-2). Az intézkedések hatékonynak bizonyultak a nyílt munkanélküliség csökkentésében, de nem tudták megakadályozni a munkanélküli ráta 1990-es évekbeli recesszió utáni emelkedését.

Azok az országok, amelyek a válság előtt nem fejlesztettek ki extenzív aktív munkaerő-piaci programokat, a válság után valamivel lassabban vezettek be aktív elemeket a munkanélküli politikájukba. Franciaországban a kormány és a szakszervezetek közötti ellentétek valószínűleg késleltették az ilyen módszerek alkalmazását (Clegg, 2005). Az 1980-as évek közepétől kezdve azonban a francia aktív munkaerő-piaci politikában gyorsan követték

egymást a néha különböző csoportokra célzott programok. A céljuk általában az "elfoglaltság" biztosítása volt, azaz a munkaerőpiacon való újbóli elhelyezkedés helyett a munkanélküliek tevékenységének fenntartása állt a középpontban. Jellemzően nagy hangsúlyt fektettek a "társadalmi beillesztésre", arra a lehetőségre, hogy a fizetett állással nem rendelkezőknek biztosítsák a társadalomban való részvételt (Dufour et al., 2003; Barbier and Fargion, 2004). Az ezt célzó programok gyakorlatilag a közszférában, vagy a magánszektor non-profit részében kialakított szubvencionált ideiglenes munkahelyeket kínálnak.

A francia AMP fejlődése 1984-ben kezdődött, mikor a szocialista kormány elfogadta a munkanélküli fiatalokat megcélzó TUC (*Travaux d'utilité publique* - közhasznú munkák) programot. Ezt gyorsan követte 1986-ban a gaullista kormány által bevezetett, tartós munkanélkülieket támogató PIL (*Programmes d'insertion locale* - helyi beillesztési program) programja. 1989-ben ezeket felváltotta a CES (Contrats emploi-solidarité). 1988-ban bevezettek egy általános, rászorultsági alapú juttatást (RMI - Revenu minimum d'insertion), amely az ellátásban részesülő és a hatóság által aláírt beilleszkedési szerződés formájában elméletileg tartalmazott egy aktiválási komponenst. Valójában azonban, mint ahogy ezt a program számos értékelése kimutatta, a program nagyon korlátozott eredményeket ért el az ellátottak munkaerőpiacra való juttatásában (Palier, 2002:302-3). Az aktiválás francia változatát az elfoglaltság biztosításának erőteljes hangsúlyozása jellemzi, amihez a társadalmi befogadással (azaz "*insertion*"-nal) kapcsolatos erőteljes retorika társul. Ezt az utat követte az 1990-es évek végének (1997-2002) szocialista kormánya is. A kormány a heti munkaidőt 35 órára csökkentő jól ismert törvény elfogadásán kívül új munkahely-teremtő programokat vezetett be a fiataloknak, amelyek maximum öt évig szubvencionált állásokat kínálnak a nem piaci szektorban (Clegg, 2005:222).

A válság utáni években, egészen az 1980-as évek végéig és 1990-es évek elejéig, az elfoglaltság biztosítása az AMP-k fontos funkciója. A képzés továbbra is kulcsszerepet játszik, miként ezt a korábbi 1. ábra kiadási adatai mutatják. De az adott korszakra jellemző kedvezőtlen munkaerő-piaci feltételek között a képzési programok *de facto* inkább tűnhetnek az elfoglaltság biztosításának, mint a humán tőkébe való hatékony beruházásnak. A szakirodalom bizonysága szerint az 1980-as évek nagy részében és az 1990-es évek elején ez lehetett a helyzet. Erre utal az AMP-ket értékelő tanulmányok egyik első metaanalízise is, amelyben két OECD közgazdász arra a következtetésre jut, hogy sok munkaerő-piaci program hatástalan, sőt kontraproduktív a munkanélküliek munkaerő-piacra való visszajuttatásában (Martin and Grubb, 2001). Ez minden bizonnyal a tanulmány által vizsgált periódusban (az 1980-as és a korai 1990-es években) érvényesülő domináns AMP-orientáció (elfoglaltság biztosítása) következménye.[3]

AMP-k az 1990-es évek után: az "aktiválási fordulat"

Az 1990-es évek közepén az AMP új orientációját figyelhetjük meg az OECD országokban. Megváltozott a gazdasági háttér. Először is, az 1990-es évek közepe után a legtöbb OECD országban javulni kezdtek a munkaerő-piaci feltételek. Másodszor, a munkanélküliség alapvetően az alacsony képzettségű munkaerő túlkínálatának az eredménye, és az alacsony képzettségű dolgozók esetében könnyen előfordulhat az a helyzet, hogy a fizetett munkával nem keresnek többet a szociális juttatásuk értékénél. Ennek eredményeként alakult ki az AMP-k új szerepe, amely középpontjában az erősebb munkaösztönzés és foglalkoztatási

[3] Az újabb keletű metaanalízisek biztatóbb eredményekre jutottak (vö. pl. OECD, 2006).

támogatás áll. Ezt az új orientációt jelezte az AMP-vel kapcsolatos terminológia változása és az "aktiválásra" történő egyre gyakoribb hivatkozás is. Az OECD országok egyértelműen ilyen irányba mozdultak el, de egy talán meglepő sorrendben. Ennek az új szakasznak az úttörői nem azok az országok, amelyek a korábbi periódusokban az AMP kezdeményezői voltak. A korábban - eltérő célokkal - már meglevő aktív munkaerő-piaci politika az adott országokban inkább lassítja az aktiválás kialakulását.

Dánia az elsők között alkalmazta a foglalkoztatáspolitikán belül az új aktiváló paradigmát. Olyan országról van szó, amely addig viszonylag keveset tett az AMP terén (vö. 1. ábra). Az 1993-ban megválasztott szociáldemokrata kormány több olyan reformot fogadott el, amelyek átalakították a dán munkanélküli ellátórendszert. Az 1994-es reform megszüntette azt a lehetőséget, hogy a munkaerő-piaci programokban való részvétellel megújítható a munkanélküli biztosítás ellátásaira való jogosultság. A reform egyúttal 7 évben korlátozta a munkanélküli járadékra való jogosultságot. Ezt az időszakot két részre osztották: az első, passzív periódus négy évig, a második, aktív időszak pedig három évig tart. Szigorították a munkára való rendelkezésre állás követelményeit és egyéni cselekvési terveket vezettek be (Kvist et al., 2008:243; Madsen, 2000). Ezenkívül a reform decentralizálta a munkaközvetítő szolgálatot, annak érdekében, hogy a regionális munkaközvetítő irodák a saját területük kívánalmaihoz és lehetőségeihez alkalmazkodó munkaerő-piaci programokat alakíthassanak ki.

A reform a Zeuthen Bizottság néven ismert, főleg a szakszervezetek és a munkáltatói szervezetek képviselőiből álló tripartit csapat által kidolgozott javaslatokon alapult. A szociális partnerek fontos engedményeket kaptak, például fontos szerephez jutottak a munkaerő-piaci eszközök alkalmazásában. Ugyanakkor viszont beleegyeztek abba, hogy a munkanélküli politikát az aktiválás jegyében átalakítsák (Kvist et al., 2008:245).

Az ezt követő reformok tovább erősítették a munkaösztönzést célzó és a foglalkoztatási támogatást preferáló elemeket. A jogosultsági időt először (1996) öt, nem sokkal később (1998) pedig négy évre csökkentették. A "passzív" időszakot is lerövidítették két évre (a 25 éven aluli munkanélküli fiataloknak hat hónapra). Ez után a munkanélkülinek egyszerre joga és kötelessége volt részt venni valamilyen munkaerő-piaci programban

1998-ban tovább gyorsult az aktiválás irányába való fejlődés. Először is, a fiatal munkanélküliekkel kapcsolatos politika nagy lépést tett a munkaösztönzés erősítésére és a humán tőkébe történő beruházás fokozására. Többek között elfogadták, hogy a 25 éven aluliak maximum hat hónapig kaphatják a rendes munkanélküli járadékot, és a munkanélküli járadék 50 százalékát kitevő juttatással 18 hónapig kötelesek részt venni képzési programban. Másodszor, az "Aktív szociálpolitikáról" rendelkező törvény elfogadásával az aktiválási alapelvet kiterjesztették a szociális segélyben részesülőkre is (Kvist et al., 2008:241-3). A korábbi reformhoz hasonlóan az ösztönzést erősítő intézkedések mellett elfogadtak inklúzívabb jellegű eszközöket is. Ilyen például a "rugalmas munkahelyek" (flexjobs) nevű program, amely időkorlátozás nélkül maximum kétharmados arányban szubvencionálja a fogyatékkal élő emberek munkaerő-költségét (Hogelund, 2003).

Más országok követték Dániát a munkanélküli ellátórendszer aktiválás jegyében történő átalakításában. Az Egyesült Királyság a konzervatív kormányzás idején, a munkanélküli juttatások sorozatos csökkentésével határozottan az ösztönzők erősítésén alapuló irányba fejlődött (Atkinson and Micklewright, 1989; King, 1995). A "harmadik utas", centrista jellegű szociálpolitika ás gazdaságpolitika bázisán még fontosabb lépést tett az aktiválás irányába az

1996-ban megválasztott munkáspárti kormány. Az 1990-es évek közepétől egész sor, a munkanélküliek különböző csoportjaira célzott programot alakítottak ki. A programok nagyrészt foglalkoztatási támogatásból álltak, de - például egy adókedvezményt nyújtó program 1998-as bevezetésével - munkaösztönző elemeket is tartalmaztak (Clasen, 2005; Clegg, 2005). A következő években tovább folytatódott ez az irány, és megjelenik az Egyesült Királyság AMP-re fordított kiadásainak szerkezetében is, amely szerint - különösen 2005-ben - messze a leghangsúlyosabb eszköz a foglalkoztatási támogatás.

Svédország valamivel lassabban váltott az aktiválás irányába, de az 1990-es évek végétől a munkaerő-piaci politikában a korábbiakhoz képest jelentősen nagyobb hangsúlyt kap a munkaösztönzés erősítése és a foglalkoztatás támogatása. A felkínált munka elfogadásával kapcsolatos követelmények szigorodtak: akik a munkanélkülivé válás után 100 nappal még mindig állás nélkül vannak, kötelezhetők arra, hogy az országban bárhol munkát vállaljanak, akár a munkanélküli járadéknál 10 százalékkal kevesebb bérért (Clasen et al., 2001:211). A munkanélküli biztosítás 2001-es reformja tovább erősítette az aktív munkaerő-piaci politika foglalkoztatást hangsúlyozó orientációját. Ez számos intézkedésen keresztül valósult meg. Először, megszüntették azt a lehetőséget, hogy a munkaerő-piaci programban való részvétel megújítja a munkanélküli járadék-jogosultságot. Másodszor, a reform a tartós munkanélküliek és a tartós munkanélküliség által veszélyeztetettek számára bevezetett egy "aktivitási garanciát", ami egyértelműen újrafoglalkoztatást célzó, egyénre szabottabb tevékenységeket tartalmaz (Swedish Government, 2002; Timonen, 2004).

Németország is viszonylag későn alkalmazta az aktiváló paradigmát, még ha a politika az 1990-es évektől világosan elkötelezte is magát az új orientáció mellett (Clasen, 2005). Fontos, ebbe az irányba tett lépést jelentett az úgynevezett Aktív munkahely törvény 2001-es elfogadása. A reform az általános aktiválási eszköztárban található számos intézkedést tartalmazott: az álláskeresés szigorúbb ellenőrzését, a munkanélküliek egyénibb kezelését, reintegrációs szerződéseket, bérszubvenciókat (Clasen, 2005:72).

A Schröder kormány azonban úgy gondolta, hogy ezek a változások nem elég mélyre hatolóak. Mindössze néhány hónappal az Aktív munkahely törvény elfogadása után új bizottságot hoztak létre, azzal a feladattal, hogy javaslatot tegyen a munkaerő-piaci politika modernizálására. A bizottságot Peter Hartz, a Volkswagen korábbi vezetője irányította. A bizottság számos intézkedést javasolt, a saját vállalkozás indítását tervező munkanélküliek támogatásától a munkanélküliek ideiglenes elhelyezését segítő "Személyi Szolgáltatás Hivatala" felállításáig. A legfontosabb és legvitatottabb javaslat a tartós munkanélküli járadék és a szociális segély (az ún. Hartz IV reform) egyesítése volt, amely sok ellátásban részesülő juttatásának a csökkentését eredményezte (Fleckenstein, 2008).

A munkaösztönzést erősítését és a munkahelyszerzés támogatását kombináló aktiválási paradigma jelentősége határozottan nőtt az évek során. A gazdaság 2008-ig tartó növekedése hatására is, a korábbi évekhez képest biztatóbb eredményekhez vezetett, úgyhogy az AMP-k mikro-szintű hatásainak legújabb meta-értékelései optimistább képet nyújtanak az aktív munkaerő-piaci politika lehetőségeiről (Eichhorst et al., 2008b; OECD, 2006). A makroszintű hatások bizonytalanabbak, bár előfordulhat, hogy az aktiválásra koncentrálás csökkenti a munkahely-védelem tartós munkanélküliségre gyakorolt negatív hatását (Pontusson, 2005). Az aktiválás azonban nem érte el Európa minden részét. Olaszország például egyértelműen lemaradt az aktiválási irányváltásban (Samek Lodovici and Semenza, 2008). Lehet, hogy Franciaország a munkaközvetítő hivatalok és a juttatást folyósító szervezet összevonásával, és

az RMI 2009. június 1-től hatályos, RSA-vá (*Revenue de solidarité active*) történt átalakításával ebbe az irányba mozdult a 2000-es évek végén.

Összegzés és következtetések

A tanulmányban bemutatott, az egyes országok kiadásainak jellemzőin és a politikai fejlemények ismertetésén alapuló bizonyítékok szerint nyilvánvaló, hogy az aktív munkaerő-piaci politika fogalma a céljaik, a használt eszközeik és a passzív munkanélküli ellátórendszerekkel való kölcsönös kapcsolataikat illetően nagyon különböző politikákat takarhat. Ez az AMP értelmezését illetően alapvető határozatlanságot eredményez, és tulajdonképpen részben ez magyarázhatja ennek a politikai elképzelésnek a sikerét az elmúlt nagyjából húsz évben, mivel a bizonytalan körvonalú koncepciók a politikai egyetértés gyűjtőpontjaiként működhetnek (Palier, 2005). A világos értelmezés hiánya azonban megnehezíti, hogy elemzési eszközként használjuk az AMP fogalmát. E szempont arra hívja fel a figyelmet, hogy a követett célok és alkalmazott eszközök figyelembe vételével finomabban és gondosabban kell megkülönböztetnünk az aktív munkaerő-piaci politika egyes típusait.

Másodszor, a politikai fejlemények korábbi ismertetése megmutatta, hogy az AMP kezdeményezések mögötti politikai erőket vizsgálva időben és térben kevés szabályszerűséget találunk. Még az egyes periódusokon belül is baloldali és centrista pártok elegye lelhető fel az AMP kezdeményezői között. Sokszor a kereszténydemokraták játszák a kulcsszerepet, mint Németországban 1969-ben a foglalkoztatást támogató törvénnyel, vagy az 1980-as években és az 1990-es évek elején. Olaszországban a szakmunkástanulók vállalati gyakorlatáról szóló törvényt kereszténydemokrata kormányzás idején fogadták el. A korábban bemutatott három ideáltípust használva úgy tűnik, hogy a szociáldemokraták és kereszténydemokraták megegyeznek abban, hogy az AMP típusai közül a humán tőkébe való beruházást és az elfoglaltság biztosítását preferálják. A konzervatív és liberális pártok ezzel szemben inkább a munkaösztönzés erősítését támogatják.

A munkába állás támogatása, az az AMP típus, amely nemrég alakult ki a foglalkoztatáspolitika kulcselemeként, a baloldali erőkhöz kapcsolható. Az a négy ország (Dánia, Egyesült Királyság, Svédország és Németország), amelyek ilyen politikát folytattak az 1990-es évek közepétől, baloldali vagy centrista kormányok alatt kezdtek bele ezekbe a programokba. Ez összefügghet azzal a ténnyel, hogy a költségvetési problémák és a gazdasági globalizációból eredő kényszerek jelentősen beszűkítették a hagyományos baloldali munkaerő-piaci politika manőverezési terét. A foglalkoztatási támogatás szerepének az 1990-es években és a 2000-es évek elején történő hangsúlyozása lehetővé tette, hogy a baloldali pártok olyan választást kínáljanak, amely különbözött a jobboldali versenytársaik által favorizált megoldásoknál (az ellátások szigorításánál és a munkaösztönzés erősítésénél), és egyúttal összeegyeztethető volt a költségvetési problémákkal és a nemzetközi gazdaságból származó kedvezőtlen hatásokkal.

Az intézményi tényezők vitán felül fontos szerepet játszottak az AMP politikák időbeli alakításában is. A vázolt politikai fejlemények azt mutatják, hogy a 2. világháború utáni években aktív munkaerő-piaci programokat bevezető országok (elsősorban Svédország és Németország) az 1970-es és 1980-as évek foglalkoztatási válságának idején az elsők voltak az AMP eszközeinek a munkanélküliek elfoglaltságának biztosítására történő alkalmazásában. Franciaország követte őket, de jelentős késéssel. Ha egy ország az elfoglaltságra koncentráló

aktív munkaerő-piaci politikát alakított ki, ez a későbbiekben elodázta az aktiválás irányába való fejlődést. Ebben a harmadik szakaszban azok az országok (Dánia és az Egyesült Királyság) voltak az úttörők, amelyek a korábbi években nem fejlesztettek ki ilyen eszközöket.

Az intézményi magyarázatok a hagyományos szociális programokra (főként a nyugdíjakra) gyakorolt lehetséges költségvetési kiszorító hatásra is utalnak, ami megakadályozza a drága AMP rendszerek kialakulását. E szempont szerepet játszhat a jóléti állam jelenlegi átstrukturálásában, és arra ösztönözheti az országokat, hogy az AMP-k legkisebb költséggel járó változatai - elsősorban a munkaösztönzés fokozása és a foglalkoztatási támogatás - felé forduljanak, és kerüljék a költségesebb megoldásokat, például a képzést és a foglalatosság biztosítását. Ez összhangban van a fentebb bemutatott tényekkel és azzal, hogy az 1990-es évek közepe és 2008 közötti időszakban végbement viszonylag gyors gazdasági növekedés alatt az országok nem erősítették a szakmai képzést a munkanélküliek képzettségének javítására, e helyett inkább a kevésbé költséges alternatívákat választották. Ez meglehetősen általános trend volt, bár azok az országok, amelyek korábban képzési programokat működtettek, továbbra is élen jártak ezen a részterületen.

Végül, a fenti elemzésből nyilvánvaló, hogy a politikai eszmeként megjelenő AMP elterjedt az országokban, különösen a legutolsó periódusban. Minden szakaszban először úttörő szerepet játszó országokban tesztelték az AMP új variánsait, amelyek ez után terjedtek el a többi országban, ahol gyakran találkoztak ellenállással, de lassan - a nemzetközi intézmények támogatása révén is - elfogadottá váltak.

IRODALOM

Armingeon, K. (2007) Active labour market policy, international organizations and domestic politics. *Journal of"European Public Policy*, 14, 905-932.

Armingeon, K. & Beyeler, M. (Eds.) (2004) *The OECD and European Welfare States*, Cheltenham, Edward Elgar.

Atkinson, A. B. & Micklewright, J. (1989) Turning the Screw: Benefits for the Unemployed 1979—88. IN Dilnot, A. & Walker, I. (Eds.) *The economics of social security.* Oxford, Oxford University Press.

Barbier, J.-C. (2001) Welfare to Work Policies in Europe. The Current Challenges of Activation Policies. Paris, Centre d'etudes de l'emploi.

Barbier, J.-C. (2004) Systems of social protection in Europe: Two contrasted paths to activation, and maybe a third. IN Lind, J., Knudsen, H. & Jorgensen, H. (Eds.) *Tabour and Employment Regulation in Europe.* Brussels, Peter Lang.

Barbier, J.-C. & Ludwig-Mayerhofer, W. (2004) Introduction: The many worlds of activation. *European Societies* 6, 424-436.

Barbier, J. C. & Fargion, V. (2004) Continental inconsistencies on the path to activation - Consequences for social citizenship in Italy and France. *European Societies*, 6, 437-460.

Bonoli, G. (2007) Time matters. Postindustrialisation, new social risks and welfare state adaptation in advanced industrial democracies. *Comparative Political Studies*, 40, 495-520.
Bonoli, G. & Palier, B. (1997) Reclaiming Welfare: The Politics of French Social Protection Reform. IN Rhodes, M. (Ed.) *Southern European Welfare States. Between Crisis andKeform.* London, Portland, Frank Cass.

Bonoli, G. & Reber, F. (forthcoming) The political economy of childcare in OECD countries: explaining cross-national variation in spending and coverage rates *European Journal of Political Research*, forthcoming.

Braun, D. & Gilardi, F. (2006) Taking 'Galton's problem' seriously - Towards a theory of policy diffusion. *Journal of 'Theoretical Politics*, 18, 298-322.

Calmfors, L., Forslund, A. & HemstrPm, M. (2001) Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. *Swedish Economic Policy Keview*, 85, 61124.

Clasen, J. (2000) Motives, Means and Opportunities: reforming Unemployment Compensation in the 1990s. *WestEuorpean Politics*, 23, 89-112.

Clasen, J. (2005) *Reforming European Welfare States. Germany and the United Kingdom compared*, Oxford, Oxford University Press.

Clegg, D. (2005) *Activating the multi-tiered welfare state: social governance, welfare politics and unemployment policies in France and the United Kingdom*, Florence, European University Institute, PhD Thesis.

de la Porte, C. & Nanz, P. (2003) OMC - A deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions. *ESPAnet conference "Changing European Societies - The Role for Social'Policy"*. Copenhagen.

Dufour, P., Boisménu, G. & Noël, A. (2003) *T'aide au conditionnel. Ta contreparties dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montreal, Presses de l'Université de Montreal.

Eichhorst, W., Grienberger-Zingerle, M. & Konle-Seidl, R. (2008a) Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support. IN Eichhorst, W., Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. (Eds.) *Bringing the jobless into work? Experiences with activation in Europe and the US.* Berlin, Springer.

Eichhorst, W., Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. (Eds.) (2008b) *Bringing the jobless into work? Experiences with activation in Europe and the US,* Berlin, Springer.

Emmenegger, P. (2009) *Regulatory Social Policy: The Politics of Job Security Regulations,* Bern, Haupt Verlag.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism,* Cambridge, Polity Press.

Fargion, V. (2000) Timing and the development of social care services in Europe. *West European Politics,* 23, 59-88.

Fleckenstein, T. (2008) Restructuring Welfare for the Unemployed. The Case of Hartz Legislation in Germany. *Journal of 'European Social Policy,* 18, 177-88.

Frerich, J. & Frey, M. (1996) *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit* Munich, Oldenburg Verlag.

Goetschy, J. (2001) The European employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed? *Industrial Relations Journal,* 32, 401-418.

Hall, P. (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics,* 25, 275-296.

Hasselpflug, S. (2005) *Availability criteria in 25 countries,* Copenhagen, Ministry of Finance, working paper No 12.

Hogelund, J. (2003) *In search of the effective disability policy,* Amsterdam, Amsterdam University Press.

Huber, E. & Stephens, J. D. (2001) *Development and Crisis of the 'Welfare State. Parties and Policies in the Global Markets,* Chicago, The University of Chicago Press.

Huo, J. J., Nelson, M. & Stephens, J. D. (2008) Decommodification and activation in social democratic policy: resolving the paradox. *Journal of European social Policy,* 18, 520.

Iversen, T. & Stephens, J. (2008) Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation. *Comparative Political Studies,* 41, 600-637.

Katzenstein, P. (1985) Small Nations in Open Internationl Economy: The Converging Balance of State and Society in Switzerland and Austria. IN Evans, P. B., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (Eds.) *Bringing the State Back In.* Cambridge, Cambridge University Press.

King, D. (1995) *Actively seeking work? The politics of unemployment and welfare policy in the United States and Great Britain,* Chicago, University of Chicago Press.

Lopez-Santana, M. (2006) The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy. *Journal of European Public Policy,* 13, 481-499.

Manow, P. & Seils, E. (2000) Germany: Adjusting badly. IN Scharpf, F. W. & Schmid, V. A. (Eds.) *Welfare and work in the open economy.* . Oxford, Oxford University Press.

Martin, J. & Grubb, D. (2001) What works and for whom: A review of OECD countries'experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy #eview,* 8, 9-56.

Mjoset, L. (1987) Nordic economic policies in the 1970s and 1980s. *International Organisation,* 41, 403-456.

OECD (2006) General Policies to Improve Employment Opportunities for All. *Employment Outlook,* 2006, 47-126.

OECD (2007) Activating the unemployed: what countries do. *OECD employment outlook,* 207-241.

Palier, B. (2002) *Gouverner la sécurité sociale. Tes réformes du système français de protection sociale depuis 1945,* Paris, Presses Universitaires de France.

Palier, B. (2005) Ambiguous agreement, cumulative change: French social policy in the 1990s. IN Streeck, W. & Thelen, K. (Eds.) *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies.* Oxford, Oxford University Press.

Peck, J. (2001) *Workfare states,* New York, Guildford Press.

Pontusson, J. (2005) *Inequality and prosperity. Social Europe vs. liberal America,* Ithaca, Cornell University Press.

Rueda, D. (2007) *Social democracy inside out. Partisanship and labor market policy in industralised democracies,* Oxford, Oxford University Press.

Samek Lodovici, M. & Semenza, R. (2008) The italian case: from employment regulation to welfare reforms? *Social Policy and Administration,* 42, 160-176.

Seeleib-Kaiser, M. & Fleckenstein, T. (2007) Discourse, learning and welfare state change: The case of German labour market reforms. *Social Policy M Administration,* 41, 427-448.

Seeleib-Kaiser, M., Van Dyk, S. & Roggenkamp, M. (2008) *Party politics and social welfare. Comparing Christian and Social Democracy in Austria, Germany and the Netherlands,* Chelthenam, Edward Elgar.

SwedishGovernment (2002) *Sweden's action plan "for employment,* Stockholm.

Swenson, P. A. (2002) *Capitalists against Markets: The Making of Tabor Markets and Welfare States in the United States and Sweden,* Oxford, Oxford University Press.

Taylor-Gooby, P. (2004) New risks and social change. IN Taylor-Gooby, P. (Ed.) *New risks, New Welfare?* Oxford, Oxford University Press.

Thelen, K. (2004) *How institutions evolve:The political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan,* Cambridge, Cambridge University Press.

Timonen, V. (2004) New Risks - Are they still new for the Nordic welfare states? IN Taylor-Gooby, P. (Ed.) *New risks, new welfare.* Oxford, Oxford University Press.

Torfing, J. (1999) Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state. *Journal of European social Policy,* 9, 5-28.

Zeitlin, J. & Pochet, P. (2005) *The Open Method of Co-ordination in Action,* Berne, Peter Lang

Jingjing Huo - Moira Nelson - John D. Stephens

DEKOMMODIFIKÁCIÓ ÉS AKTIVÁLÁS A SZOCIÁLDEMOKRATA POLITIKÁBAN – EGY PARADOXON MEGOLDÁSA*

Méltán gyakran idézett, a jóléti kapitalizmus három formájáról szóló művében (Three Worlds of Welfare Capitalism) Esping-Andersen megállapítja, hogy a szociáldemokrata jóléti állam központi, valójában meghatározó sajátossága a munka nagyfokú dekommodifikációja, ami a szociális transzferekkel kapcsolatos gyakorlatából következik. Ugyanebben a könyvében Esping-Andersen azt is leszögezi, hogy a szociáldemokrata jóléti állam jellemzően fontos célnak tartja a munkaerő-kínálat maximálását és a teljes foglalkoztatottság támogatását. A neoliberális ideológia előretörése idején, amikor nap mint nap elhangzik, hogy a nagyvonalú jóléti állam az oka a magas munkanélküliségnek az európai gazdaságokban, a szociáldemokrata jóléti államokon belül a dekommodifikáció és a teljes foglalkoztatottság közötti feszültségek aggasztó következményekkel kell járniuk a szociáldemokrácia jövője szempontjából. Esping-Andersen szerint a dekommodifikációt eredményező politika megkönnyíti a kielégítő anyagi színvonal fenntartását a munkaerőpiacra való belépés nélkül, és/vagy a jövedelemveszteség minimalizálását (lásd később) a munkaerőpiacról való a kilépés esetén, és ezért jelentős ellenösztönzőnek tűnhet a munkával szemben. Jó okkal feltételezhető, hogy ezek a munkával szembeni ellenösztönzők súlyos versenyhátrányt jelentenek a szociáldemokrata jóléti államban működő vállalkozók számára, különösen a növekvő globalizáció körülményei között. Az 1990-es évek elejének foglalkoztatási krízise Svédországban és Finnországban megerősíteni látszik ezeket a jóslatokat. Ugyanakkor a foglalkoztatás ezt követő talpraállása ebben a két országban és a dán foglalkoztatási csoda (Huber és Stephens 2001; Schwartz 2001) kétségeket támaszt ezzel a magyarázattal szemben. Az a tény, hogy a magas dekommodifikációjú északi országokban a legmagasabb a foglalkoztatottság szintje az OECD országok között, azt jelzi, hogy esetleg nincs egyenes vonalú és egydimenziós viszony a dekommodifikáció és a foglalkoztatottság között, valamint hogy a szociáldemokrácia volt a leginkább képes ezt a két célt egymás kiegészítéseként kezelni. Esping-Andersen elméleti alapvetését felhasználva, ebben a tanulmányban részletesen megvizsgáljuk, hogy a szociáldemokrácia miképp volt képes megoldani a dekommodifikáció és a foglalkoztatottság közötti potenciális feszültséget.

A szociális állampolgáriság indikátorai (Social Citizenship Indicator Project) projektben a szociális jogokra vonatkozó adatok alapján Esping-Andersen operacionalizálta a dekommodifikáció koncepcióját, és egyszerű keresztmetszeti vizsgálattal bizonyította a szociáldemokrácia közeli kapcsolatát a dekommodifikáló szociálpolitikával. Tíz évig – legalábbis a kvantitatív kutatásokon alapuló irodalomban – nem vitatták a szociáldemokrácia és a dekommodifikáció között általa megállapított összefüggést. Közben a kapcsolódó koncepciók – mint a költségvetési nagyvonalúság, a közfoglalkoztatottak aránya, az

---

* *Jingjing Huo, Moira Nelson and John D. Stephens 2008, Decommodification and Activation in Social Democratic Policy: Resolving the Paradox. Journal of European Social Policy Vol 18(1): 05–20.*

újraelosztás és a szegénység csökkenése – összesített idősoros vizsgálataiból összegyűlt adatok megerősíteni látszottak azt a megállapítását, hogy a fejlett kapitalista demokráciákban a szociáldemokrácia meg akarja osztani az elosztási kimenetek meghatározását a „piacok" és a „politika" között (parafrazálva 1985-ös, korai könyvének címét[1]) (Huber, Ragin és Stephens 1993; Hicks 1999; Huber és Stephens 2000; Bradley et al. 2003; Moller et al. 2003). A nyilvánosságra hozott adatbázisokból mindezidáig hiányoztak a szociális jogokra vonatkozó összesített idősoros adatok, amelyekkel Esping-Andersen mérése megismételhető lett volna, és ez megakadályozta a kutatókat abban, hogy közvetlenül és mélyrehatóan ellenőrizzék hipotézise helytállóságát.

Szerencsére a Scruggs (2004) által mostanában nyilvánosságra hozott, szociális jogokra vonatkozó összesített idősoros adatok lehetővé teszik a kutatóknak Esping-Andersen dekommodifikációs vizsgálatának összesített adatok alapján való megismétlését, és így a tézis alaposabb ellenőrzését. Kiindulópontként megkérdőjelezzük a feltételezést - amit Esping-Andersen definíciója tartalmaz, és amit a neoliberális gondolkodók állítanak - hogy monoton viszony van a dekommodifikáció és az aggregált foglalkoztatási szintek között. Esping-Andersen dekommodifikáció-értelmezését az alapjához, a marxista tradícióhoz vezetjük vissza, így fogjuk bemutatni, hogy miképp homályosította el a dekommodifikáló szociálpolitikának a munkaerőpiacról való kilépés támogatójaként való értelmezése a szociálpolitikának azt a szerepét, amelyet a munkaerőpiacra történő belépés elősegítésében, sőt a termelékenység növelésében játszik. A neoliberális nézetet, mely szerint a szociálpolitika csak ellenösztönző lehet a munkával szemben, cáfolják a különböző dekommodifikáló politikák foglalkoztatási hatását vizsgáló kutatások eredményei. Ezek a vizsgálatok inkább azt mutatják, hogy miközben sok szociálpolitikai intézkedés rövid- vagy középtávon elősegíti a munkaerőpiacról történő kilépést, csak ezek töredéke támogatja a munkaerőpiacról való tartós távollétet, és vezet a foglalkoztatás alacsonyabb aggregált szintjéhez. Röviden, ahogy Esping-Andersen eredeti tézisében állítja, a nagyvonalú szociálpolitika és a foglalkoztatás összeegyeztethető. Lényegében tanulmányunk további bizonyítékokkal szolgál arra vonatkozóan, hogy ez a kettő egymást bizonyos mértékig kiegészíti, és a jóléti politika csak a nagyvonalúság egy adott határán túl eredményezi a foglalkoztatottság csökkenését.

Először szétválasztjuk a dekommodifikáló politikák különböző foglalkoztatási hatásait, majd az empirikus elemzés keretében megvizsgáljuk a politikai pártokat, hogy bemutassuk, a szociáldemokrata pártok elsődleges feladatuknak tekintik a magasabb munkaerő-piaci részvétel elérését. A szociáldemokrácia hatalmi helyzete valóban összefügg Esping-Andersen átfogó dekommodifikációs indexével, kivéve a munkanélküli biztosítás dekommodifikációs hatásának al-indexét, azaz pontosan azokat az intézkedéseket, amelyekről azt gondolhatjuk, hogy a munkával szembeni ellenösztönző hatásuk a legnagyobb. A folytatásban bemutatjuk, hogy a szociáldemokrata kormány pozitívan viszonyul az olyan politikai intézkedésekhez, amelyek Bradley és Stephens (2007), valamint kutatócsoportunk tagjainak vizsgálata szerint pozitív kapcsolatban vannak foglalkoztatottsággal, és negatívan viszonyulnak, vagy nem alakítanak ki viszonyt azokhoz, melyek negatív kapcsolatban vannak a foglalkoztatottsággal. Következtetéseink szerint a szociáldemokrata foglalkoztatáspolitika egyszerre célozza az aktiválást és a dekommodifikálást, de csak olyan mértékben, amennyiben a szóbanforgó dekommodifikáló szociálpolitikai döntések nem csökkentik a foglalkoztatottsági szintet.

[1] Esping-Andersen, G., *Politics against Markets*. Princeton: Princeton University Press, 1985.

Irodalom és hipotézisek

Kezdjük a dekommodifikáció koncepciójával. Esping-Andersen (1990: 23, 37) két egymással összefüggő, de némiképp különböző definíciót ajánl: (1) „a dekommodifikáló jóléti államokban … az állampolgárok szabadon és a munkahelyük, jövedelmük vagy általános jólétük esetleges elveszítése nélkül választhatják a kilépést a munkából, amikor azt szükségesnek látják", és (2) „a dekommodifikáció … annak mértékére utal, hogy egy egyén vagy család mennyire képes a társadalmilag elfogadható életminőséget fenntartani a piaci részvételtől függetlenül." A ket definícióban közös elképzelés, hogy a dekommodifikáló jóléti államokban az állampolgárok szabadok a piac által diktált munkakényszertől. Mivel Esping-Andersennél a juttatási programok jövedelem-helyettesítési rátája, és ez által a munkából csekély jövedelemveszteséggel való kilépés lehetősége a dekommodifikáció mérésének fontos komponense (lásd később), Esping-Andersen vizsgálata a két koncepció közül az első operacionalizálásához áll a közelebb. Az 1980-as jövedelemhelyettesítő programok keresztmetszeti elemzése alapján Esping-Andersen (1990: 129) rámutat, hogy erős pozitív összefüggés van az általa mért baloldali politikai befolyás, a baloldali képviselők által 1949-1980 között a törvényhozásban és a kormányzati pozíciókban elfoglalt helyek átlaga, valamint a dekommodifikációs indexszel mért eredmény között.

Esping-Andersen dekommodifikáció-értelmezése (és ennek kapcsolata a munkáspártokkal) olyan marxista tradícióban gyökerezik, amely kritikusan elemezte a kapitalista piacgazdaság hatását a munkásosztály életére (Marx 1954-1956; Polanyi 1944). Ezen az elméleti kereten belül a tőkés rendszer súlyosan korlátozza a munkaerő lehetséges fejlődését, mert áruvá változtatja (kommodifikálja) a munkát és így a munkás erősen függ munkaereje eladásától, mert csak ennek révén tehet szert a létfenntartás eszközeire. A jóléti állam fejlődésének hatalmi erőforrás elméleteit (Stephens 1979; Korpi 1983) kiterjesztve Esping-Andersen arról beszél, hogy a munka áruvá változtatásának negatív hatása korrigálható a munkáspártoknak a kapitalista demokrácia választási folyamataiban való részvételén keresztül. A kormányon levő baloldali pártok fejleszeteni fogják a jóléti államot, ami jelentősen csökkenti a munka áru-jellegét (azaz dekommodifikál). A munka dekommodifikációja ezért a szociáldemokrácia alapvető célja. E logika alapján Esping-Andersen az északi jóléti államokat tekintette a legerőteljesebben dekommodifikáló jóléti államoknak, ami a szociáldemokrata pártok domináns szerepének köszönhető ezekben az országokban. Ezzel ellentétben a liberális jóléti rezsimek a legkevésbé dekommodifikálók, mivel sokkal erősebb világi jobbközép pártok és gyengébb szociáldemokrata pártok jellemzik őket.

Mivel a szociálpolitika a munkásoknak jogként járó pótlólagos jövedelmet nyújt, és ezzel csökkenti annak szükségességét, hogy a munkások a munkaerejükre támaszkodjanak a létfenntartásban, a szociálpolitika és a munkaerőpiacról való kilépés közötti kapcsolat Esping-Andersen dekommodifikáció-meghatározásában következményekkel jár az aggregált foglalkoztatási szintre, amit nem tárgyal teljes mélységben a jóléti állam típusainak kifejtésében. Kétségkívül osztja Hibbs (1977) nézetét, mely szerint a baloldali pártok elsődlegesnek tekintik a teljes foglalkoztatottság fenntartását. Megemlíti azt a lehetőséget, hogy a szociálpolitikának lehet piackorrigáló hatása, és a baloldali pártokat a magas foglakoztatottsággal, az „aktív munkaerő-politikával" és az állami foglalkoztatás magas szintjével hozza összefüggésbe. Mindazonáltal a munkaerő-piacról való kilépés lehetőségeit, amelyek benne rejlenek a dekommodifikáció definíciójában, nem egyezteti össze a baloldali pártoknak az aktiválás és a magas foglalkoztatottsági szint iránti elkötelezettségével az erős baloldali pártok által jellemzett országok esetében. A munkaerő-piaci kilépes lehetőségével

elméletileg szorosan összekapcsolódó dekommodifikaciót – és az ehhez kapcsolódó munkavállalási ellenösztönzőket – az északi országokban sikeresen túlkompenzálják az olyan aktiv munkaerő-piaci politikák és állami foglalkoztatási programok, amelyek fenn tudják tartani a magas foglalkoztatottsági rátát.

Esping-Andersen művének ezeket az anomáliáit számos kutató felvetette, egyesek a dekommodifikáció koncepciójának teoretikus előzményeire összpontosítottak (Room 2000), míg mások a szociáldemokrata jóléti reformstratégiák vizsgálatára alapoztak, egyrészt az OECD országokban (Huber és Stephens 2001; Iversen 2005), másrészt specifikusan az északi országok körében (Kvist 2001). Abban viszont mindezek a kritikák megegyeznek, hogy a Esping-Andersen dekommodifikáció koncepciója nem képes megragadni az emberi fejlődés és a tudásba való beruházás jelentőségét, nem csak a hosszú távon a szociális kockázatok legyőzésére szolgáló tőkeként, hanem olyan tőkeként sem, ami csak a munkaerő-piacon való aktív részvételből származhat. Annak fényében, hogy a foglalkoztatáson alapuló emberi fejlődést a szociális kockázatok elleni hosszú távú biztosításnak gondoljuk, világosan látható, a dekommodifikációt csak korlátozottan tekinthetjük a szociális védelem alapvető céljának, és ezzel együtt problématikusnak minősül a dekommodifikáció és a szociáldemokrácia közötti egyenesvonalú kapcsolat vélelmezése is.

Room szerint (2000) Esping-Andersen dekommodifikáció-értelmezése nem elégséges arra, hogy alapvető gyógymódot kínáljon a munkásosztály elidegenedésére a kapitalizmus viszonyai között, mert csak részlegesen alkalmazza Marx és Polányi a munkát áruvá tevő kapitalista piacgazdaságot illető kritikáját. Marx megállapítja, hogy a munka áruvá változtatása okozza a munkásosztály elidegenedését, nem csak azért, mert ez korlátozza a munkások hozzáférését a létfenntartáshoz és a fogyasztáshoz, és rákényszeríti őket munkaerejük eladására, de azért is, mert a kommodifikáció elveszi a munkából az önmegvalósítás és önfejlődésé lehetőségét. Room szerint Esping-Andersen elégséges figyelmet szentel a kommodifikáció fogyasztási oldalának, de nem teszi ugyanezt az önfejlődéssel kapcsolatos oldalával. Roomnak adott válaszában Esping-Andersen (2000) elismeri, hogy az emberi önfejlődés egyre inkább hozzákapcsolódik a munkaerő-piaci részvételhez, és hogy ez az aktiválás-alapú megközelítés valóban kulcsfontosságú stratégiája a kialakuló szociális kockázatokkal való megküzdésnek. Ezen kívül azt is megjegyzi, hogy a dekommodifikáció koncepciójával nem értelmezhető hatékonyan a szociális védelem aktiválás-alapú stratégiája.

A dekommodifikáció tézis más kritikái nem kérdőjelezik meg a dekommodifikáció, mint olyan értelmezését és operacionalizálását, viszont leszögezik, hogy az egyének munkaerő-piaci lehetőségeinek javítása fontosabb a szociáldemokrata platform számára, mint a munkaerőpiacról való kilépés lehetőségeinek a biztosítása. A jóléti államról szóló feminista irodalom például felveti, hogy a munkaerő-piaci részvétel bizonyos előnyöket biztosít, melyekből a népesség néhány csoportja szisztematikusan ki van zárva. Orloff (1993) nagyhatású tanulmányában megállapítja, hogy a nők egy részének az elsődleges célja az „kommodifikálttá válás", azaz a munkaerőpiacra való belépés. Hogy ezt elérhessék, a jóléti állam szociálpolitikájának olyan ellátásokat kell biztosítania, mint a napközbeni gondozás vagy a gyermekgondozási szabadság, melyek lehetővé teszik a nők (és a férfiak) számára a munka és a család összeegyeztetését. Korai tanulmányában Hernes (1987) úgy véli, hogy a skandináv országokban a legfejlettebbek az ilyen „nő-barát" politikák. A későbbi összehasonlító kutatások bizonyítják, hogy a nőmozgalom ereje és a baloldal kormányzati hatalma elengedhetetlen a nemek közötti egyenlőséget célzó politikák végrehajtásához (Huber és Stephens 2001; O'Connor, Orloff, és Shaver 1999; Stetson és Mazur 1995). A feminista

kritika ily módon rávilágít a dekommodifikáció eredeti értelmezésének központi gyengeségére, nevezetesen, hogy azoknak a jólétére figyel mindenekelőtt, akik már munkában állnak. És bár a munkaviszony következményeképpen az egyének rá vannak utalva a munkájukra, ami áruvá változtatja őket, a piactól való függés mégis valójában kevésbé veszélyeztetheti az egyén autonómiáját, mint a családtól vagy az államtól való függés. Mivel az emberek néhány csoportja – például a nők, az alacsonyan képzettek vagy a bevándorlók – számára nehéz munkát találni, a munkavállalás akadályait éppúgy figyelembe kell venni, mint ahogy el kell ismerni a politikai pártok szerepét ezeknek az akadályoknak a csökkentésében.

Más kutatások inkább annak a módját hangsúlyozzák, amellyel a szociáldemokrata pártok az egyéneket a munkaerőpiacon tartják, ha egyszer már azon belülre kerültek. Megállapításuk szerint a szociálpolitika nem csak abban játszhat szerepet, hogy lehetőséget ad a munkásoknak a munkaerő-piacról való kilépést választani. Iversen (2005) szerint a szociálpolitikának nem az az egyedüli szerepe, hogy lehetővé teszi a munkások "kiszerződését" a munkaerőpiacról, és kimutatja, hogy a szociálpolitika piac-korrekciós szerepet is játszhat azzal, hogy finanszírozza specifikus készségek megszerzését. Mivel a munkások és a munkaadók beruháznak a képzésbe, és a beruházásaik jövőbeni megtérülését igyekeznek biztosítani, a szociálpolitika a képzés biztosításával védi a munkások (és a munkaadók) pozícióját a munkaerőpiacon. A szociálpolitikának ez a piackorrigáló aspektusa ráirányítja a figyelmet egyrészt a munkásoknak arra az érdekére, hogy biztosítsák pozíciójukat a munkaerőpiacon (és ne egyszerűen kilépni szándékozzanak onnan), másrészt a szociálpolitika szerepére ezen érdek érvényesítésében. Ezeknek az eszméknek a tükrében a szociáldemokrata pártokat az aktiváló politika támogatóinak láthatjuk, sőt olyan szereplőknek, amelyek előnyben részesítik az ilyesféle politikákat a munkaerő-piaci részvételt csökkentő dekommodifikáló politikával szemben, miközben ugyanakkor elsődlegesnek tekintik az egyenlőtlenségek alacsony szintjét is. Huber és Stephens (2001: 334) megállapítása szerint a munkaerő-piaci részvétel előnyt élvez a munkaerőpiacról való kilépéssel szemben: „Természetesen igaz, hogy a szociáldemokrata jóléti állam biztonsági hálót kíván nyújtani, hogy az egyén meg tudja őrizni az életszínvonalát, ha kikerül a piacról. Mindazonáltal a hangsúly - az időseket kivéve - a munkaerőpiacról való nem önkéntes és időleges kilépésen, valamint az integráció maximális támogatásán van.” Az OECD országok jóléti államainak változásait vizsgálták kvantitív és kvalitatív módszerekkel, és ezek alapján a hatalmi erőforrás-elmélet eltérő alkalmazását javasolják, ily módon hozva kapcsolatba a szociáldemokráciát a munkaerő-piaci aktiválással, azaz az aktív munkaerő-piaci programok kiterjesztésével és az állami gyermekgondozás széleskörű biztosításával. Esping-Andersennek (1990) a dekommodifikációra vonatkozó 1980-as keresztmetszeti adatait használva Huber és Stephens (2001: 80-81) különböző típusú jövedelemhelyettesítő programok dekommodifikációs hatásait elemezte. Nem találtak szignifikáns összefüggést a baloldali kormányzás és a dekommodifikáció között a munkanélküliségi biztosítás vonatkozásában, pedig ez a legjelentősebb olyan jövedelem-helyettesítő ellátás, ami potenciálisan ellenösztönzőt jelenthet a munkavállalással szemben. Ezzel szemben azt találták, hogy a szociáldemokrácia dekommodifikáló politikája a nyugdíjhoz és a táppénzhez kötődik. A korai nyugdíjba meneteli lehetőségtől és a fogyatékossági ellátásoktól eltérően, a rendes nyugdíjak és a rövidtávú táppénz-juttatások – ahogy az Esping-Andersen adataiból látszik – nem ösztönzi a nyugdíjkorhatárt el nem ért, egészséges munkásokat a munkaerőpiac elhagyására. Ugyanakkor Huber és Stephens azt is megállapították, hogy a szociáldemokrácia szignifikáns összefüggést mutat az aktív munkaerő-piaci programokkal, melyek a munkaerőpiacra való belépés kulcsfontosságú ösztönzői.

A tanulmány hátralévő részében közelebbről megvizsgáljuk a dekommodifikáció és a foglalkoztatottság közötti viszonyt, valamint ennek a viszonynak a szociáldemokráciát és a kereszténydemokráciát érintő különböző következményeit. Mindenekelőtt – felhasználva a jóléti ellátásokhoz fűződő jogosultságokra vonatkozó, ma már elérhető idősoros adatokat – arra számítunk, hogy megismételhetjük Huber és Stephens (2001) korábban említett keresztmetszeti kutatásának főbb eredményeit a szociáldemokrácia és a dekommodifikáció közötti kapcsolatról. Második hipotézisünk, hogy erős kapcsolatot találunk a szociáldemokrácia és számos foglalkoztatás-barát intézkedések között, viszont nem találunk ilyet az olyan intézkedésekkel kapcsolatban, amelyek potenciálisan ellenösztönzik a munkaerő-piacra való belépést. Az 1. táblázatban összesítjük Bradley és Stephens (2007) kutatásának eredményeit, melyeket a foglalkoztatottság determinánsainak összesített idősoros vizsgálata alapján nyertek, és amelyeket mi kiegészítettünk.[2] Néhány intézkedés esetében, mint amilyenek az aktív munkaerő-piaci intézkedések, a foglalkoztatottsági szinttel való kapcsolat megállapítása intuitív. Néhány más esetben, mint amilyen a rövid idejű munkanélküliségi helyettesítési ráta pozitív hatása, a várakozási napok negatív hatása, valamint a foglalkoztatási védelem törvényeinek hatása, a foglalkoztatottságra gyakorolt hatás nem annyira közvetlenül intuitív, és ezért magyarázatra szorul.

1. táblázat: A foglalkoztatottság szakpolitikai meghatározóinak összesített idősoros elemzése (összegzés)

A függő változó az összfoglalkoztatottság a következő független változók %-ában vizsgálva

Munkanélküliségi helyettesítési ráta	
Hat hónap (nettó)	++
Öt év (bruttó)	-
Munkanélküli biztosítás	
Jogosultsági feltételek	0
Várakozási napok	--
Lefedettség	0
Időtartam	-
Összes adó	0
Béradók	--
Aktív munkaerő-piaci politika	++
Foglalkoztatási védelem törvényei	-

0 nem szignifikáns, - negatív és .05 szinten szignifikáns, -- negatív és .01szinten szignifikáns, + pozitív és .05 szinten szignifikáns, ++ pozitív és .01 szinten szignifikáns

[2] A munkanélküli biztosítás komponenseire vonatkozó eredményeket – a helyettesítési rátákon kívül – Bradley és Stephens (2007) adatainak ismételt elemzésével nyertük (az adatokat a szerzők bocsátották rendelkezésünkre). Más eredményekért és a munkával szembeni ellenösztönzés közgazdasági irodalmának, és különösen az OECD Job Study által feltárt adatoknak az áttekintésére lásd Bradley és Stephens (2007).

Ahogy az 1. táblázat mutatja, a rövid idejű (6 hónapos) munkanélküliségi biztosítás helyettesítési rátája pozitív összefüggést mutat a foglalkoztatottság szintjével. Más szóval, a rövid idejű, magas helyettesítési ráták foglalkoztatás-barátnak tekinthetők. A magas helyettesítési ráták inkább jutalmazzák a munkásokat azért, hogy a munkanélküliség idején beruháznak a szaktudásuk növelésébe, és nem az álláskeresést akadályozó rezervációs bérként szolgálnak, továbbá ezek lehetővé teszik a szektorspecifikus szaktudással rendelkező egyéneknek a hosszabb és költségesebb álláskeresést, aminek eredményeképpen olyan munkahelyet találhatnak, ahol szaktudásuk teljes mértékben kiaknázható. A társadalombiztosítás jelentősége, különösen a nagy ráfordítást igénylő magas szaktudásba történő beruházásként, a központi témája Iversen (2005), valamint Estevz-Abe és munkatársai (2000) tanulmányának. A magas helyettesítési ráták ugyanakkor szolgálhatnak ellenösztönzőként is a munkával szemben, és a munkaerőpiacról való teljes kivonuláshoz is vezethetnek.

A munkaerő-piaci és mobilitási rezsimekről szóló institucionalista összehasonlító szociológiai kutatások (Gangl 2004; DiPrete és McManus 2000; DiPrete 2002) számoltak be az egyéni életútban bekövetkező munkanélküliségi periódusokkal kapcsolatos úgynevezett „sebhely-effektusról” ("scar effects"). Eszerint a magas helyettesítési ráta nem csak a munkások szaktudásának növekedéséhez vezet, hanem hosszabb távon alacsonyabb munkanélküliséghez és a magasabb foglalkoztatottsághoz is. A magas helyettesítési ráta csökkenti a munkanélküliségi időszakok okozta „sebhely-effektust”, és így jobb hosszú távú foglalkoztatási kilátásokat eredményez. A „sebhely-effektus” a munkahelyvesztés hátrányainak akkumulációját eredményező folyamat, ami önmagát erősíti, mivel – ahogy DiPrete (2002) megállapítja – az ilyesféle sebhely-effektus súlyosságát erőteljesen befolyásolja az azt kiváltó események gyakorisága és az egyén gyógyulási képessége. A jóléti állam transzfereinek intézményi mobilitási rendszere enyhítheti a sebhely-effektust, és nem csak a rövid távú jövedelempótlással. Fontosabb, hogy az egyéni kockázatvállalás ösztönzésével hozzájárul a munkanélküliséggel járó problémák hosszú távú megoldásához, mivel az egyének a munkanélküliség ideje alatt így nagyobb valószínűséggel végeznek megfelelő munkahelykeresést, és találják meg a szaktudásuknak megfelelő állást. A jövedelempótlás elsődleges és a munkanélküliséggel járó problémák megoldódásának másodlagos hatásával – ahogy Gangl (2004) bizonyítja – a munkanélküliségi juttatásnak nyilvánvalóan pozitív hatása van nem csak a foglalkoztatási pálya minőségére, hanem a munkanélküliségi periódus utáni stabilitására is. A munkások szaktudásának fejlesztése makro-szinten csökkenti a strukturális munkanélküliséget, a munkát keresők készségei és az üres állások betöltéséhez szükséges készségek közötti illeszkedés-hiányt. Ahogy egyre inkább az információs korszak gazdaságában élünk, úgy válik egyre fontosabbá a munkaerő folyamatos továbbképzése.

Az 1. táblázat mutatja, hogy a munkanélküli ellátásra való várakozás napjainak száma erős negatív összefüggést mutat a foglalkoztatottság szintjével. Ez nem csak a neoliberális gazdasági gondolkodással ellentétes, hanem az institucionalista összehasonlító politikai gazdaságtani nézőpontból sem tűnik igazolhatónak. Ennek az eredménynek az egyik lehetséges magyarázata, hogy a hosszú várakozási idő erősíti a munkanélkülivé válás okozta sebhely-effektust, mivel a munkások olyan munkák elfogadására is kényszerülnek, ami nem felel meg képzettségüknek. Szerintünk az eredménynek részben lehet fordított okozati magyarázata is azon országok esetében, ahol a magas munkanélküliség újabb keletű kialakulására válaszul költségtakarékossági okból (mint Svédországban, az 1990-es években) várakozási időt iktattak be a regisztráció és a munkanélküli ellátás kezdő időpontja közé. Ez

potenciálisan a foglalkoztatottság és a várakozási napok ellenkező irányú együttváltozásához (kovariációjához) vezethet.

A foglalkoztatási védelem törvényeinek negatív összefüggése a foglalkoztatás szintjével sem közvetlenül egyenes vonalú. A neoliberális gazdasági gondolkodás azt sugallhatja, hogy az erős foglalkoztatási védelem okozta alacsonyabb szintű munkaerő-piaci rugalmasság csökkenti a foglalkoztatást. Esping-Andersen és Regini (2000) szerint, mivel a foglalkoztatási védelem ellenösztönzi a munkaadókat abban, hogy munkásokat bocsássanak el és vegyenek fel, megosztottságot okoz a munkaerőpiacon belül lévők és a kívülállók között, és így inkább azt befolyásolja, hogy *kit* alkalmaznak, és nem a foglalkoztatás összmennyiségét.

Végül, neoliberális szempontból az összadó-teher csökkenti a megtakarítási és beruházási kedvet, és ezért káros a növekedésre és a foglalkoztatásra nézve. Mindazonáltal az adóbevétel átirányítása a közszektoron belüli foglalkoztatásba nem csak hogy közvetlenül munkahelyeket teremt, hanem ezeknek a munkahelyeknek egy része – például a napközbeni gondozás – másodlagos hatásként növeli (a nők) foglakoztatási szintjét. Emiatt, ahogy az 1. táblázat mutatja, nincs szignifikáns összefüggés a összadó-teher és a foglalkoztatottság szintje között.

Arra a véleményünkre alapozva, hogy a szociáldemokrata kormányzás a munkaerő-piaci aktiválást célzó intézkedésekhez vezet, feltételezzük a szociáldemokrata kormányzás erős összefüggését a rövid idejű munkanélküli juttatás magas helyettesítési rátájával és az aktív munkaerő-piaci politikával, de nem tételezünk fel összefüggést (vagy negatív összefüggést várunk) a hosszú idejű munkanélküli helyettesítési ráta, a munkanélküli kompenzáció időtartama, a béradók és a foglalkoztatási védelem között. Továbbá azt várjuk, hogy a kereszténydemokrácia, mely hagyományosan előnyben részesíti a munkaerő-piac tisztító hatását, erős összefüggést mutat a foglalkoztatást akadályozó intézkedésekkel.

Mérés

Függő változók

Elemzésünk számára a függő változók két készletét operacionalizáltuk, ezeket mutatja külön-külön a 4. és 5. táblázat (lásd 2. táblázat). Elsőként a dekommodifikáció meghatározóival kapcsolatos függő változókat Esping-Andersennek a jóléti állam három rezsim-típusát bemutató műve (Three Worlds of Welfare Capitalism, 1990: 50-54) alapján kódoltuk. Az idősoros adatokat Lyle Scruggs gyűjtötte össze, az ő adatait és kódolási eljarását használtuk a mérés megismétlésére.[3] Az első dekommodifikácios mérőszám egy összesített index, amely három részelemből áll: helyettesítési ráta; lefedettség; valamint a nyugdíj, a táppénz és munkanélküli ellátások jogosultsági kritériumai. Három további változó mutatta a nyugdíj, a táppénz és munkanélküli ellátásokra vonatkozó egyes dekommodifikációs pontszámokat.

[3] A dekommodifikációs pontszámok számítására használt adatok, a kódleírások és kódutasítások (do-files) megtalálhatók: http://sp.uconn.edu/~scruggs/wp.htm.

1. táblázat: A változók definiciói és forrásai

Változók	Leírás
Dekommodifikációs mérőeszközök	
A dekommodifikáció összetett indexe	A dekommodifikáció összetett indexe a nyugdíj, táppénz és munkanélküliségi programokból (a)
Nyugdíj dekommodifikáció	Nyugdíjprogramokból konstruált dekommodifikációs pontszám (a)
Táppénz dekommodifikáció	Betegbiztosítási programokból konstruált dekommodifikációs pontszám (a)
Munkanélküli biztosítás dekommodifikáció	Munkanélküli biztosítási programokból konstruált dekommodifikációs pontszám (a)
A foglalkoztatottság szintjének meghatározói	
Kiadás az aktív intézkedésekre a GDP százalékában 1 munkanélküli személyre	Az aktív intézkedések teljes költsége a GDP százalékában (b, c)
Öt évre szóló munkanélküli helyettesítési ráta (MHR) (bruttó)	Az átlagos termelő munkásoknak juttatott bruttó jövedelem százaléka, a munkanélküliség első öt évében átlagolva (b,c)
Hat havi MHR (nettó)	Az átlagos termelő munkásnak juttatott nettó jövedelem százaléka a munkanélküliség első hat hónapjában (a)
Béradók	Társadalombiztosítási- és béradók (b,c)
Foglalkoztatási védelem törvényei	Teljes foglalkoztatási védelmi törvénykezés (c)
Várakozási napok a MHR-re	Napok száma, ameddig valakinek várnia kell a MHR-re, miután munkanélkülivé vált (a)
MHR időtartama	A MHR alapján fizetett juttatásra való jogosultság heteinek száma (a)
Független változók	
Halmozott baloldali kormányzás	1 pontot jelentenek mindazok az évek, amikor a baloldal egyedül kormányzott; baloldali részvételű koalíciós kormányzás esetén töredékpont: a baloldali frakció aránya a parlamentben, a koalícióban résztvevő összes párt helyeinek számához viszonyítva, halmozottan 1946-tól napjainkig (b)
Halmozott kereszténydemokrata kormányzás	A vallási pártok kormányzási részesedése, a baloldali pártokkal azonos módon kódolva (b)
Alkotmányos struktúra	Alkotmányos rendelkezések alapján létrehozott vétópontok (c)

Nők mobilizálása	A nők (nem vallási) szervezetekhez való csatlakozási hajlandóságát kifejező érték (d)
Idősek aránya	A 65 éves és idősebbek aránya a teljes népességen belül, százalékban (b,c)
Választási részvétel	Választási részvétel a felnőtt lakosság százalékában (b)
Sztrájkok	1000 munkásra jutó elveszített munkanapok (b)
Tekintélyelvű örökség	Politikai rezsim a 19. század végén (b)
Egy főre jutó GDP (/1000)	Egy főre jutó nemzeti össztermék - US konstans dollár (b,e)
Fogyasztói árindex	A fogyasztói árindex növekedése százalékban (b,c)
Hadikiadások	Hadikiadások a GDP százalékában (b)
Közvetlen külföldi beruházások (kiáramló)	Közvetlen külföldi beruházások a GDP százalékában (b,f)
Kereskedelmi nyitottság	Import és export a GDP százalékában (b,c)
Munkanélküliség	Munkanélküliség a teljes munkaerő százalékában (b,c)
Munkanélküliség története	Öt év átlagos munkanélküliségi rátája t1 és t6 időpont között (b,c)

Források: (a) Lyle Scruggs (2004); (b) Huber et al. (2004a); (c) Eredeti adatforrás OECD; (d) Huber et al. (2004b); (e) Eredeti adatforrás Penn World Tables http://pwt.econ.openn.edu ; (f) az adatok Duane Swank-tól származnak (lásd Swank 1998), eredetileg az IMF kódolásában vettük át, forrás: Balance of Payment Statistics, különböző évek. Az 1960-61-es évekből származó adatokat John D. Stephens és Evelyne Huber kódolta ugyanabból a forrásból.

A nyugdíjra vonatkozó dekommodifikációs pontszámot négy dimenzióból számítottuk: (1) minimumjuttatás szintje, (2) a sztenderd juttatás szintje, (3) a járulékfizetési időszak hossza és (4) az egyéni járulék mértéke a nyugdíj finanszírozásában. A négy változót 1, 2, 3 ponttal kódoltuk, annak alapján, hogy milyen mértékű dekommodifikációt jelentenek. A dekommodifikáció mértékét az átlagtól való – egy szórásnyi – eltéréssel mértük, ahol a referencia pont 1980 volt. 3-as pontszámot rendeltünk azon esetekhez, amikor az adott változó az átlagtól pozitív irányban több mint 1 szórásnyi eltérést mutatott. 2-es pontszámot rendeltünk azon esetekhez, amikor a változó és az átlag akar pozitív, akar negatív irányban, de 1 szóráson belüli mértékben tért el egymástól. Valamint 1-es pontszámot rendeltünk azon esetekhez, amikor a változó átlagtól való eltérése negatív irányban meghaladta az 1 szórást.

A munkanélküli és betegségbiztosítási dekommodifikációs pontokat szintén négy dimenzió alapján számítottuk: (1) a juttatás szintje, (2) a jogosultsághoz szükséges, foglalkoztatásban töltött hetek száma, (3) a várakozási napok száma, ami eltelik a munkanélkülivé válás vagy megbetegedés és a juttatás első kifizetése között, (4) a hetek száma, amíg a juttatás jár. Az 1, 2 vagy 3 értéket a középértéktől való sztenderd deviáció alapján adtuk meg, ugyanúgy, mint a

nyugdíj pontszámok kódolásakor. A négy dimenzió minden egyes értékét összeadtuk, ebből alkottuk a nyugdíjak, a munkanélküli biztosítás és a betegségbiztosítás dekommodifikációs pontszámát, egyenként, majd ezeket a pontszámokat összeadva hoztuk létre a dekommodifikáció átfogó indexét.

A függő változók második készletébe tartoznak a foglalkoztatottság szintjének determinánsai, melyeket az 1. táblázatban láthatunk. A regresszióban szereplő politikai és kontrollváltozókat az 5. táblázatban listáztuk. Az egy munkanélkülire jutó aktív munkaerő-piaci intézkedéseket úgy mértük, hogy az aktív munkaerő-piaci intézkedésekre fordított kiadásokat a GDP-t százalékában adtuk meg, majd ezt elosztottuk a munkanélküli rátával. „A foglalkoztatási védelem törvényei" összetett pontszám, ami méri az elbocsátás előtti bejelentési időszak hosszát, a végkielégítésre való jogosultságot és annak mértékét, az idősebb munkavállalót elbocsátó munkaadókra háruló büntetést, a határozott idejű szerződésekre vonatkozó megkötéseket és a munkaerő-kölcsönző cégek működési lehetőséét.[4] „A béradó" változó értéke a béradó és társadalombiztosítási adó a GDP százalékában. „A tartós munkanélküliekre vonatkozó helyettesítési ráta" az egy munkanélkülire jutó átlagos bruttó jövedelemhelyettesítés értéke a munkanélküliség első öt évében.[5] „A rövid idejű munkanélküli helyettesítési ráta" az átlagos nettó jövedelemhelyettesítés a munkanélküliség első hat hónapjában. Mindkét „munkanélküli helyettesítési ráta" változó az átlagos termelő munkás számára nyújtott juttatáson alapszik. „A munkanélküli juttatásra való várakozási napok" változó azoknak a napoknak a száma, amennyit a regisztrált munkanélkülinek várakoznia kell, mielőtt megkapja a munkanélküli ellátást. „A munkanélküli helyettesítési ráta időtartama" azonos a hetek maximális számával, ameddig a munkanélküli a biztosítási alapú ellátást kaphatja a regisztráció után. A két esetet, amelyben ez az időtartam időben nem korlátozott (Ausztrália és Új-Zéland), 450 héttel kódoltuk, ami némiképp magasabb, mint a rákövetkező leghosszabb időtartam (442 hét, Dánia 1980-1993). A 3. táblázat a függő változók mediánjait mutatja országonként, és jóléti rezsim-típusonként.

[4] A kódolással kapcsolatos további információk találhatók: Employment Outlook, OECD, 2004, Table 2.A1.2.
[5] A bruttó helyettesítési rátát mértük, mivel jelenleg nem áll rendelkezésünkre idősoros adat a hosszú távú nettó helyettesítési rátákról.

1. táblázat:
A függő változók középértékei jóléti rezsim-típusok szerint

	A foglalkoztatottság determinánsai (1. táblázat)	A dekommodifikáció determinánsai (4. táblázat)				A foglalkoztatottság javítását célzó intézkedések (5. táblázat)						
						Munkanélküli ellátások						
	Foglalkoztatottsági szintek	Összesített index	Nyugdíj	Táppénz	Munkanélküli biztosítás	AMPI költségei / munka-nélküli személy	5 éves MHR (bruttó)	6 havi MHR (nettó)	Az ellátásra való várakozási napok száma	A juttatás idő-tartama	Társadalom-biztosítási- és béradók	Foglalkoztatási védelem
Szociáldemokrata jóléti államok												
Dánia	73.6	33.3	13.6	11.8	12.6	0.19	44.9	71.2	0.0	325.5	1.4	2.00
Finnország	70.0	29.4	13.0	9.9	10.2	0.17	24.6	52.3	5.4	70.0	5.9	2.20
Norvégia	71.0	34.5	12.9	12.3	10.4	0.21	22.6	63.7	3.0	71.4	10.8	2.83
Svédország	75.7	36.0	13.8	13.0	12.1	0.54	19.5	79.6	4.2	58.1	11.2	2.97
Középérték	72.6	33.3	11.8	11.8	11.3	0.28	27.9	66.7	3.15	131.26	7.3	2.50
Kereszténydemokrata jóléti államok												
Ausztria	66.1	27.8	14.1	11.0	9.8	0.09	24.9	55.7	0.9	30.0	11.8	2.20
Belgium	57.2	29.3	12.8	9.0	11.9	0.15	41.3	64.8	0.1	396.1	13.0	3.00
Franciaország	61.9	28.6	12.9	9.8	11.4	0.07	30.2	63.9	1.9	100.8	17.3	2.91
Németország	65.6	30.3	10.9	14.0	10.0	0.18	29.0	63.5	0.0	52.0	13.9	3.04
Olaszország	54.7	23.2	12.6	11.0	6.7	0.04	5.0	17.0	3.7	26.0	11.8	3.46
Hollandia	57.9	32.8	13.9	11.2	11.3	0.18	45.8	80.8	0.0	47.1	16.0	2.66
Svájc	77.6	27.9	11.2	11.2	9.6	0.24	13.3	66.6	2.3	35.3	8.7	1.10
Középérték	63.0	28.6	12.6	11.0	10.1	0.14	27.1	58.9	1.28	98.17	13.2	2.62
Liberális jóléti államok												
Ausztrália	66.3	18.8	12.0	10.0	10.0	0.04	21.7	28.0	7.0	450.0	0.0	0.98
Kanada	64.5	25.2	11.8	8.9	8.9	0.05	26.3	63.3	14.0	40.3	3.9	0.80
Írország	57.3	23.4	10.9	8.3	9.1	0.11	24.3	39.8	11.6	61.3	4.1	0.90
Új-Zéland		23.1	13.6	10.1	9.5			31.5	11.4	450.0		
Egyesült Kir.	69.2	22.8	10.4	8.1	7.8	0.07	22.2	31.2	6.4	37.4	5.8	0.60
USA	66.2	18.1	11.6		9.0	0.03	11.8	63.0	7.0	26.0	6.8	0.20
Középérték	64.7	21.9	11.7	9.1	9.0	0.06	21.3	42.8	9.56	177.49	4.1	0.70
Japán	72.4	19.8	9.6	11.0	9.9	0.09	10.9	62.9	7.0	29.5	7.1	2.07

Független változók

Az elemzésbe bevont független változók közül kettő a pártok kormányzásban való részvételére vonatkozik, míg a többi Huber és Stephens (2000, 2001, 2006) munkáiból származik, és a gazdasági, demográfiai, valamint a politikai kontroll-változókat foglalja össze. A pártokkal kapcsolatos változók kódolását a 2. táblázatban részleteztük, ezekkel a változókkal kumulatív százalékban mérjük a baloldali és keresztényidemokrata pártok által elfoglalt kormányzati pozíciókat a kormányzó koalíciókban, 1946-tól.

A gazdasági változók az egy főre eső GDP, az infláció, a hadikiadások, a közvetlen külföldi beruházások, a kereskedelmi nyitottság, a munkanélküliség és késleltetett munkanélküliség[6] (lagged unemployment). Minden változó mérése egyenes vonalú, és a sztenderd formát követi. A GDP a nemzethez tartozók által megtermelt javak és szolgáltatások teljes mennyisége egy személyre vetítve, az adott időpontban aktuális US dollárban mérve. Az inflációt a fogyasztói árindexszel mérjük. A hadikiadások a hadi eszközökre és szolgáltatásokra elköltött kiadásokra vonatkozik a GDP százalékában. A közvetlen külföldi beruházások azt a beruházást jelenti, amit a kérdéses ország egyénei vagy vállalkozásai egy másik ország termelőkapacitásának építésére fordítanak, szintén a GDP százalékában kifejezve. A közvetlen külföldi beruházások változó a külföldre irányuló beruházások kiáramlását fejezi ki. A kereskedelmi nyitottság az import és export összmennyisége a GDP százalékában. A munkanélküliség a munkaerőnek az a hányada, amely az OECD sztenderdizált munkanélküliségi rátája szerint mérve munkanélküli. A tartós munkanélküliséget a kérdéses év előtt hat évvel kezdődő és egy évvel előbb végződő öt év átlagos munkanélküliségi rátájával mérjük.

A változók utolsó csoportjába a nők mobilizálása, az idősek aránya, a választási részvétel, a sztrájkok és a tekintélyelvű örökség tartozik. A nők mobilizálása változó értékét regresszió analízissel állapítottuk meg, melynek egyik prediktora (előre jelző változója) az – a nőszervezetek által megbecsült – valószínűség, amellyel a nők (nem vallásos) szervezetekhez csatlakoznak, a másik a nők által a parlamentben és a választási rendszerben (listás vagy egyéni választókerületi rendszerben) elfoglalt helyek száma.[7] Az idősek aránya a 65 éves és idősebb populáció a teljes népesség százalékában kifejezve. A választási részvétel a választásra jogosultak közül a legutóbbi országos választáson részt vettek aránya százalékban kifejezve. A sztrájkkal kapcsolatos változó az 1000 munkásra jutó elvesztett munkanapok száma. Végül a „tekintélyelvű örökség" változó a politikai rezsim természetére vonatkozik az 1900-as évben, amit Rueschemeyer, Stephens és Stephens (1992) kategória-rendszere szerint kódoltunk. Ahogy említettük, ellenőrzésként Huber és Stephens (2001, 2006) sztenderd készletét használtuk, amelyet a jóléti állam fejlődéséről szóló elméletek operacionalizálására hoztak létre. Mivel annak biztosítására használtuk ezeket, hogy elkerüljük a pártokkal kapcsolatos változók esetében a kihagyott változóval kapcsolatos hibát, nem tárgyaljuk az ezek alkalmazása mögött meghúzódó hipotéziseket, és az ellenőrzések során kétoldalú szignifikancia-tesztet alkalmaztunk, mindkét irányú eltérést megengedve.

A modellekbe, melyben Bradley és Stephens adatait használtuk függő változóként, a következő országok tartoztak: Ausztrália, Ausztria, Belgium, Kanada, Dánia, Finnország,

---

[6] A késleltetett változóról akkor beszélünk, ha egy változó t1 irőpontban mért értékét egy másik változó t1 időpont előtti változása magyarázza. – *A fordító*

[7] A nők mobilizálását mérő változó felépítésének pontos leírása Huber et al. (2004, 2006) tanulmányaiban található.

Franciaország, Németország, Olaszország, Írország, Japán, Hollandia, Norvégia, Svédország, Svájc, Egyesült Királyság, Amerikai Egyesült Államok. A Scruggs adataiból nyert függő változók (a dekommodifikáció és a munkanélküli biztosítás komponensei) tartalmazzák ezeken kívül Új-Zélandot. Új-Zéland kihagyása nem változtatja meg az eredményeket. Az átfogott időintervallum kiválasztását az adatok elérhetősége befolyásolta. Ezek 1961-1999 az ötéves helyettesítési ráta, a társadalombiztosítás és a béradók vonatkozásában, 1971-2000 Scruggs adatainak esetében, 1980-1999 az aktív munkaerő-piaci kiadások tekintetében, és 1985-1999 a munkaügyi védelem törvényeinek vonatkozásában.

Elemzési technikák

Hicks (1994) szerint az „összesített adatok alapján, a legkisebb négyzetek módszerén alapuló regressziós (ordinary least squares regression, OLS) egyenleteknél nagy valószínűséggel a következő típusú becslési hibára lehet számítani: (1) időlegesen autoregresszívek, (2) keresztmetszetileg heteroszkedasztikusak, (3) keresztmetszetileg korrelálók, továbbá (4) elemzési egység- és a periódus-hatásokat elfedők, valamint (5) némi kauzális heterogenitást tükrözők a tér, az idő, vagy mindkettő vonatkozásában" (p. 172). A Beck és Katz (1995) által javasolt eljárást követtük, amikor olyan panel adatokkal dolgoztunk, amelyek sztenderd hibáját elsőrendű autoregresszivitásra korrigáltuk, valamint az összes keresztmetszet esetében közös Ró-t illesztettünk be. Ezt az eljárást a STATA 8.0 ökonometriai programmal hajtottuk végre. Mivel adataink bizonyos trendet mutatnak, nem vontunk be késleltetett függő változókat (lagged dependent variable), ahogy Beck és Katz (1996) javasolta, mert ebben a helyzetben a késleltetett függő változó helytelen módon elnyomná más független változók hatását, ahogy Achen (2000) utalt rá.[8] Beck és Katz (2004:16-17) bizonyította, hogy az elsőrendű autoregresszivitásra korrigált sztenderd hiba valójában magába foglal egy késleltetett függő változót az egyenlet jobboldalán (Prais-Winsten becsléseknek ismerik). Így ez már kezeli a sorozatosan ismetlődő korreláció problémáját anélkül – ahogy eredményeink is mutatják –, hogy elnyomná más függő változók hatását.

Beck és Katz (1996), másokkal egyetemben, kétváltozós ország-azonosítók (country dummies) beillesztését javasolták, hogy kiküszöbölhetők lehessenek a kihagyott változókkal összefüggő torzítások. Plümper és munkatársai (2005: 330-34) viszont e probléma kezelésével kapcsolatos legutóbbi munkájukban az ország-azonosítók beépítése ellen érveltek, hangsúlyozva, hogy bár az egyedi ország-azonosítók valóban kezelik a kihagyott változóval kapcsolatos torzításokat, mégis sok más egyéb hatással is járnak. Ilyen egyéb hatások például, hogy: (1) megszüntetik a függő változó értékeinek minden olyan különbségét, ami az idővel nem változó faktorokból következik (például a különböző országok alkotmányos struktúrájának eltérései), (2) nagymértékben csökkentik azon faktorok együtthatóit, amelyek elsősorban az országok összehasonlításában mutatnak különbségeket, (3) megszüntetnek minden különbséget a függő változók között, ami az idősorok t1 pontjában tapasztalható különbségekből következik, és (4) „*teljesen felszívják* a függő változók eltérő mérési szintjéből adódó egységre jutó különbségeket (p. 331, kiemelés az eredetiben). Az utóbbi pontot tovább elemezve megállapítják, hogy amennyiben a kutatási hipotézis szerint a független változó szintje hatással van a függő változó szintjére (például a párt kormányzati pozíciója a helyettesítési ráta szintjére), „a rögzített hatásspecifikáció nem használható

[8] Ezeknek az adatoknak az esetében a késleltetett függő változó 98%-ban magyarázza a független változó esetében mutatkozó különbségeket.

modell. Ha az elmélet előre jelez szinthatásokat, akkor nem célszerű kétértékű egység-azonosítókat beépíteni a modellbe. Ezekben az esetekben kevésbé káros megengedni egy csekély, a kihagyott változókból következő hibalehetőséget, mint rögzített hatás-specifikációval elvégezni a szamításokat" (p. 334). Kutatásunkban feltételeztük (1. hipotézis, lásd fent) az időben nem változó faktorok (alkotmányos struktúra) hatását, (3. hipotézis) a független változóink t1 időpont előtti szintjének hatását a függő változó t1 időpontban rögzített értékére, és (4. hipotézis) a független változók szintjének hatását a függő változó szintjére. Továbbá, jó néhány független változónk értékének ingadozása - beleértve a kritikus politikai változókat –, elsődlegesen keresztmetszetiek (2. hipotézis). Így nyilvánvaló, hogy a rögzített hatásbecslés, vagy az egyedi ország-azonosítók beépítése ebben az esetben nem megfelelő eljárás.

Eredményeink robosztusságának ellenőrzéseként újrabecsültük az összes regressziós modellt a regressziós koefficiensek modellbe építésével. Ez az eljárás konzisztens becsléseket hozott, mind a regressziós koefficiensek, mind pedig a sztenderd hibák robosztus klaszter-becslésére vonatkozóan. A robosztus klaszter-variancia becslő, a Huber-White robosztusság-becslő egyik változata, ami még akkor is érvényes (azaz megfelelő lefedettséget biztosít), ha az egységeken belüli hibák közötti korrelációk bármely mintázata előfordul, beleértve ebbe a sorozat-korrelációt és az egység-specifikus korrelációt is (Rogers 1993). Így a robosztus klaszterek sztenderd hibáit nem befolyásolja sem a nem mért, stabil, ország-specifikus faktorok jelenléte, - amelyek korrelációkat okoznak az ugyanezen országra vonatkozóan mért megfigyelések hibái között –, sem az egységeken belüli hibák korrelációinak más formái. A robosztus-klaszter becslő olyan hibákat igényel, amelyek nem korrelálnak a klaszterek között. Az utóbbi feltételt megsértheti, ha nem mért faktorok befolyásolják a függő változót azonos idopontban, minden egység esetében. A globális gazdasági ingadozások produkálhatnak ilyen egyidejű hatásokat. Hogy értékelni tudjuk az ilyesféle, nem mért, időintervallum-specifikus faktorok potenciális hatását, újrabecsültük a modellt, beépítve indikátor-változókat az olajválság különböző periódusaira, úgy mint (1974-1979), 1980-as és az 1990-es évekre. A vonatkoztatási időszak megfelel a háború utáni kapitalizmus „aranykorának", 1961-1973. A három indikátor egyike sem beolyásolta a modell eredményeit, ami azt sugallja, hogy nincsenek jelen periódus-specifikus hatások. A robosztus klaszterekeknek a legkisebb négyzetek módszerén alapuló regressziós becslései lényegében ugyanazok, mint a Prais-Winsten becslések.

Eredmények

A 4. táblázat mutatja a dekommodifikációs mérések regresszióit a pártokkal kapcsolatos változók és az ellenőrzés vonatkozásában. Eredményeink egybecsengenek Huber és Stephens (2001) keresztmetszeti adatok alapján nyert eredményeivel, amelyek esetében Esping-Andersen 1980-as mérőeszközeit függő változóként használták. Eszerint a szociáldemokrata kormányzás pozitív és szignifikáns hatással van a teljes dekommodifikációs indexre, a táppénz és nyugdíj komponensre, de nincs hatással a munkanélküli biztosításra. A kereszténydemokrata kormányzás pozitív és szignifikáns hatással rendelkezik a teljes index, a nyugdíj és a munkanélküliségi biztosítás vonatkozásában, de nincs hatással a táppénzre. Így a szociáldemokrácia a dekommodifikáció között nincs összefüggés a politika azon területén, mely leginkább hatással lehet a fizetett munkából való könnyű kilépésre, és ezért a legerősebb ellenösztönzőnek tekinthető a munkával szemben. A nyugdíjak természetesen a munkából való kilépést célozzák, de a 65 éves és idősebb népességnek nyújtott nyugdíjjogosultság (szemben a finanszírozáshoz szükséges adókkal) nem okoz olyan ellentmondásokat, ami a

nagyvonalú nyugdíjrendszerrel rendelkező országok esetében versenyhátrányban mutatkozna meg. A fizetett munkából való korai kilépés - korai nyugdíj és rokkantsági nyugdíj - olyan személyek esetében, akik fizikailag nem fogyatékosok (mindkettő gyakori a kontinentális Európa országaiban) vitákat váltott ki, mivel ezek jelentős ellenösztönzők a munkával szemben, de az ilyen gyakorlatok nincsenek hatással a nyugdíj dekommodifikációs értékére. Míg a táppénz dekommodifikációs erejének magas szintje esetében feltételezhetjük a munkával szembeni ellenösztönző hatást, empirikusan az valójában pozitívan függ össze a foglalkoztatottság szintjével.[9] Így a juttatásokkal kapcsolatos politika nagyvonalúságának szintje (dekommodifikáció) a nyugdíj, a munkanélküli ellátások és a táppénz területén, ami a szociáldemokraták által vezetett országok sajátossága, nem tűnik szignifikáns ellenösztönzőnek a munkával szemben.

4. táblázat: A dekommodifikáció determinánsainak Prais-Winsten becslése

	Dekommodifikáció			
	Teljes index	**Nyugdíj**	**Táppénz**	**Munkanélküli biztosítás**
Baloldali kormányzás	.240***	.074**	.143***	.034
Kereszténydemokrata kormány	.135**	.094***	.008	.030*
Alkotmányos struktúra	-.451*	-.325**	-.089	-.024
Nők mobilizálása	-.011	.031	-.089*	.062*
Választási részvétel	-.034	-.036^	.028	-.028
Idősek aránya (%)	.259	.000	.047	.175
Sztrájkok	-4.429	.151	-.703	-2.469**
Tekintélyelvű örökség	.106	-.454*	.860**	-.223
GDP/fő (1000)	.099	.059	.004	.039
Fogyasztói árindex	.297	.237	.077	-.104
Munkanélküliség	-.006	.030	-.042	.003
Hadikiadások	.253	.059	-.008	.226*
Külföldi direkt beruházás (kiáramló)	-.037	-.029	-.008	-.013
Kereskedelmi nyitottság	.022*	-.001	.004	.025***
Konstans	18.673**	10.634***	4.317	3.370
Közös Ró	.90	.80	.93	.88
R-négyzet	.59	.47	.38	.39
N	521	521	521	521

*Szignifikancia-szint: ***=.001, **=.01, *=.05 (kétoldalú teszt, kivéve a pártokra vonatkozó változókat).Időintervallum: 1971-2000*

Az 5. táblázatban a foglalkoztatottság determinánsainak a szociáldemokrata és kereszténydemokrata kormányokra és az ellenőrző változókra vonatkozó regresszióját mutatjuk be. Ahogy feltételeztük, pozitív kapcsolat van a szociáldemokrata kormányzás, valamint az aktív munkaerő-piaci intézkedésekre fordított kiadások és a rövid idejű

[9] A be nem mutatott eredmények elérhetők a szerzők megkeresésével.

munkanélküli biztosítás helyettesítési rátája között, mely a magas foglalkoztatottsággal van összefüggésben. Nem mutat összefüggést a hosszú idejű helyettesítési rátával, a társadalombiztosítási- és béradókkal, a foglalkozási védelem törvényeivel és a munkanélküli biztosítás időtartamával, melyek a foglalkoztatottság alacsonyabb szintjével vannak kapcsolatban. Ezzel ellentétben a kereszténydemokrata kormányzás nincs összefüggésben a két foglalkoztatottság-javító politikával, viszont pozitív és szignifikáns összefüggést mutat a négy foglalkoztatást akadályozó politika közül hárommal.

5. táblázat: A foglalkoztatottság javítását célzó politikák determinánsainak Prais-Winsten becslése

	Aktív munkaerő-piaci intézkedés költsége/fő	5 éves munka-nélküli helyettesítési ráta	6 havi munka-nélküli helyettesítési ráta	Társadalom-biztosítási- és béradó	Foglalkozási védelem törvényei	Munkanélküli biztosítás		
						Várakozási napok száma		Időtartam
Baloldali kormányzás	.010**	.029	.621**	-.004	.014	-.161**	-.153**	-1.896
Kereszténydemokrata k.	.000	.217*	.081	.324***	.040***	-.075	-.080	-3.471
Alkotmányos struktúra	-.016	-.244	-.182	-.084	-.153*	.142	.184	6.768
Nők mobilizálása	-.006	.665***	-.001	.071	.004	.232***	.218***	1.441
Idősek aránya (%)	-.029**	2.264**	-2.754*	1.007***	.029	-032	-.083	3.838
Választási részvétel	-.003	.291**	-.642***	-.086*	.017*	-.037	-.039	12.682***
Sztrájkok	-.022	1.111	-31.385**	-1.889	-.378	3.310	2.264	-51.836
Tekintélyelvű örökség	.037*	-3.433*	8.880***	-.605	-.055	-.997*	-1.000**	-87.711**
GDP/fő (1000)	.011**	.071	.543	-.079	-.072***	-.168*	.000**	4.344
Fogyasztói árindex	-.020	.482	-1.399	.381*	-.083	.548*	.548*	4.363
Hadikiadások	.011	-.567	3.919***	.121	-.066	-.436	-.412	-5.951
Külföldi direkt beruházás	.003	.026	-.144	.013	-.003	.009	.003	-.060
Kereskedelmi nyitottság	.000	.037*	.170***	-.005	-.007***	.022*	.019	-.048
Munkanélküliség		.191	.229	.101**	-.034**	.037		1.487
Munkanélküliség története							.144*	
Konstans	.553*	-43.287**	93.751***	0.830	2.835*	4.302	5.826	-864.622**
Közös Ró	.86	.96	.90	.94	.90	.92	.91	.97
R-négyzet	.18	.12	.56	.18	.67	.14	.16	.09
N	304	653	499	653	254	520	520	531

*Szignifikancia-szint: ***=.001, **=.01, *=.05 (kétoldalú teszt, kivéve a pártokra vonatkozó változókat)*

Ahogy korábban jeleztük, kutatócsoportunk nem várt eredményként azt találta, hogy a várakozási napok negatív kapcsolatban vannak a foglalkoztatottság szintjével. Ahogy láthatjuk az 5. táblázatban bemutatott regressziókból, a szociáldemokrácia negatív és szignifikáns összefüggésben van a várakozási napok számával, míg a kereszténydemokrácia nem mutat kapcsolatot ugyanezzel, ami konzisztens a teljes mintázattal. Bár ez a hosszú várakozási időszakok által okozott „sebhely-effektussal" is magyarázható, de – mint fentebb megjegyeztük – a foglalkoztatás és a várakozási napok összefüggése részben fordított is lehet, ugyanis a magas munkanélküli rátával újabban szembesülő kormányok a várakozási napok számát költségcsökkentési célból is növelhetik. A várakozási napok számával kapcsolatos két modell közül a második igazolja az utóbbi magyarázatot. Ebben a regresszióban az elmúlt öt év átlagos munkanélküliségi szintjét helyettesítettük a jelenlegi munkanélküliségi szinttel, és azt találtuk, hogy a munkanélküliség jelenlegi szintjének pozitív hatása van a várakozási napok számára.

Következtetések

Tanulmányunkban széles körű bizonyítékokkal szolgáltunk arra vonatkozóan, hogy a szociáldemokrácia egyszerre érvényesíti a dekommodifikáció és a foglalkoztatás iker-céljait, és inkább egymást kiegészítő, és nem egymásnak ellentmondó, és így feszültséget okozó politikákként kezeli őket. Miközben sok bizonyíték támasztja alá Esping-Andersen (1985) korai jellemzését a szociáldemokrata projektről, mely szerint az „politika a piaccal szemben", azaz az elosztás meghatározásában a piac helyére a politikát állítja (lásd például Bradley et al. 2003), bemutattuk, hogy bizonyosan túlzottan leegyszerűsítő a szociáldemokrata szociálpolitika neoliberális interpretációja, mely szerint az a munkaerőpiacról való kilépést segíti elő. A szociáldemokrata munkaerő-piaci politika – például az aktív munkaerő-piaci intézkedések és a magas rövid idejű munkanélküli helyettesítési ráta – valójában javítják a munkaerőpiacok teljesítményét, és emelik a foglalkoztatottsági szintet. Inkább a kereszténydemokráciával és nem a szociáldemokráciával hozhatók összefüggésbe azok az állami intervenciók, melyek csökkentik a foglalkoztatottságot, például a magas hosszú idejű helyettesítési ráta, a magas társadalombiztosítási- és béradók, valamint az erős foglalkozás-védelmi törvények. Mindezek egybecsengenek az OECD országokban megfigyelhető foglalkoztatottsági mintákkal. A legmagasabb szinten teljesítő országok az északi (szociáldemokrata) országok, és a legalacsonyabban teljesítők a kontinentális Európa (kereszténydemokrata) országai, míg az angolszász (liberális) országok e kettő között helyezkednek el (lásd a 3. táblázatot). Így levonhatjuk azt a következtetést, hogy a szociáldemokrácia általában sikeres a nagyvonalú. dekommodifikáló szociális védelem és az erőteljes foglalkoztatás-támogatás közötti lehetséges feszültségek feloldásában. Ezzel szemben kutatási eredményeink azt bizonyítják, hogy a kereszténydemokráciának máig is nehézséget okoz összeegyeztetni a munkaerő-piaci aktiválást azzal az 1993-ban, a *Rerum Novarum* kezdetű pápai enciklikában megjelent elvvel, mely szerint „a munka nem áru".

Továbbá, meg kell jegyeznünk, hogy adataink 1971-től 2000-ig terjednek, és így megfigyeléseink többsége megelőzi az OECD-országok szociáldemokrata kormányainak „harmadik utas" fordulatát, mely nagyobb hangsúlyt biztosít az aktiváló politikáknak. (Huo 2006). A harmadik utas stratégiák középpontjában azoknak az intézkedéseknek a kiterjesztése áll, melyek elősegítik a munkaerőpiacra való belépést (például az aktív munkaerő-piaci intézkedések, a munkán belüli ösztönzés eszközei és a munkaerő-piaci rugalmasság növelését szolgáló beavatkozások). Ezeket az intézkedéseket kiegészítik a passzív jövedelemhelyettesítő programok (például a rokkantsági ellátás) átalakításával vagy

korlátozásával, hogy csökkentsék ezek munka-ellenösztönző hatását. Az aktív és passzív politikák szociáldemokrata reformjai általában a költségvetési egyensúly és a bérmérséklés kontextusában történnek. A szociáldemokrata harmadik út igyekszik megbirkózni a jóléti állam aranykora óta megsokasodott szociális kockázatokkal, és az 1990-es évek elejétől nagy számban hatalomra kerülő szociáldemokrata pártok (például az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Dániában, Svédorszgában, Németországban) a harmadik út kidolgozásával tovább erősítették a szociáldemokrata modell képességét a dekommodifikáció és a foglalkoztatottság maximálásának egyidejű érvényesítésére.

Ez nem jelenti azt, hogy bármely szociáldemokrata kormány képes lett volna elérni az optimális egyensúlyt a nagyvonalú intézkedések és az aktiválás között. Például a svéd szociáldemokrata kormány 1994-2006 között – miközben nagyon sikeres volt a növekedés helyreállításában, a foglalkoztatottság és aktiválás növelésében és a költségvetési egyensúly megteremtésében – küszködött a táppénzes hiányzás magas szintjének problémájával.[10] Állításunk szerint viszont a kvantitatív bizonyítékok alátámasztják, hogy a szociáldemokrata kormányok sikeresek a nagyvonalú szociálpolitika és a foglalkoztatottság magas szintjének egyidejű fenntartásában, és az általuk hozott intézkedések (például az aktív munkaerő-piaci intézkedések, a rövid idejű magas helyettesítési ráta) a felelősek a magas foglalkoztatottsági szintért.

[10] Viszont ezen a területen kudarcot vallottak, ami hozzájárulhatott az 2006-os választáson elszenvedett vereségükhöz. A svéd politikatudós, Bo Rothstein (2006), a Dagens Nyheter-ben a választások utáni napon „A választások győzelmet hoztak a szociáldemokratáknak" című értékelésében rámutatott, a polgári koalícó és különösen a konzervatív Fredrik Reinfeldt választási sikerét csak annak köszönheti, hogy szóról-szóra magáévá tette a szociáldemokrata jóléti állam politikáját. Idézi Reinfeldt egyik beszédét, amit a pártaktivisták előtt mondott: "Bármit ígérnek a szociáldemokraták az egészségügyi és szociális ellátás, valamint az oktatás vonatkozásában, mi többet fogunk ígérni."

IRODALOM

Achen, C. (2000) 'Why Lagged Dependent Variables Can Suppress the Explanatory Power of Other Independent Variables', Paper delivered at the Annual Meeting of Political Methodology Section of the American Political Science Association, University of California, Los Angeles, July 20-22.

Agell, J. and Lundborg, P. (1999) 'Survey Evidence on Wage Rigidity and Unemployment: Sweden in the 1990s', Scandinavian Journal of Economics 105, 15-29.

Beck, N. and Katz, J. N. (1995) 'What to Do (and Not to Do) with Time Series-Cross Sectional Data' American Political Science Review 89, 634-647.

(1996) 'Nuisance versus Substance: Specifying and Estimating Time Series-Cross Sectional Models' Political Analysis VI, 1-36.

(2004) 'Random Coefficient Models' Political Analysis.

Blau, D. M. and Robins, P. K. (1990) 'Job Search Outcomes for The Employed and Unemployed', Journal of Political Economy 98, 637-655.

Bradley, D., Huber, E., Moller, S., Nielsen, F., and Stephens, J.D. (2003) 'Distribution and Redistribution in Post-Industrial Democracies', World Politics 55(2), 193-228.

Bradley, D. and Stephens, J. D. (2007) 'Employment Performance in OECD Countries: A Test of Neo-Liberal and Institutionalist Hypotheses ', Comparative Political Studies 40 (12) 1-25.

Daly, M. (2000) 'A Fine Balance: Women's Labor Market Participation in International Comparison' in F. Scharpf and V. Schmidt (eds) Welfare and Work in the Open Economy N.Y.: Oxford University Press.

DiPrete, T. A. (2002) 'Life Course Risks, Mobility Regimes, and Mobility Consequences: A Comparison of Sweden, Germany, and the United States', American Journal of Sociology 108, 267-309.

DiPrete, T. A., and McManus, P. A. (2000) 'Family Change, Employment Transitions, and the Welfare State: Household Income Dynamics in the United States and West Germany', American Sociological Review 65, 343-370.

Eriksson, S. and Gottfies. N. (2005) 'Ranking of Job Applicants, On-The-Job Search, and Persistent Unemployment', Labor Economics 12, 407-428.

Esping-Andersen, G. (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism. New Jersey, N.J.: Princeton University Press.

(1999) Social Foundations of Postindustrial Economies. New York, N.Y.: Oxford University Press.

(2000) 'Multi-dimensional Decommodification: A Reply to Graham Room', Policy & Politics 28(3), 353-359.

(2002) Why We Need a New Welfare State. New York, N.Y.: Oxford University Press.

Esping, Andersen, G., and Regini M. (ed) (2000) Why Deregulate Labor Markets? N.Y.: Oxford University Press.

Gangl, M. (2004) 'Welfare States and the Scar Effects of Unemployment: A Comparative Analysis of the United States and West Germany', American Journal of Sociology 109 (6), 1319-1364.

Gornick, J. C. and Meyers, M. K. (2003) Families That Work: Policies for Reconciling Parenthood and Employment. New York: Russell Sage Foundation.

Hall, P. and Soskice, D. (2001) Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford England; New York, Oxford University Press.

Hernes, H. M. (1987) Welfare State and Woman Power, Essays in State Feminism. Oslo, Norwegian University Press.

Hibbs, D. (1977) 'Political Parties and Macroeconomic Policy', American Political Science Review 71.

Hicks, A. (1994) 'Introduction to Pooling', in T. Janowski and A. Hicks, (eds) The Comparative Political Economy of the Welfare State. New York: Cambridge University Press.

(1999) Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income Security Policies. Ithaca: Cornell University Press.

Huber, E., Ragin, C., and Stephens, J. D. (1993) 'Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State', American Journal of Sociology 99, 711-49.

Huber, E., Ragin, C., Stephens, J. D., Brady, D. and Beckfield, J.. 2004a. Comparative Welfare States Data Set, Northwestern University, University of North Carolina, Duke University and Indiana University.

Huber, E. and Stephens, J. D. (2000) 'Partisan Governance, Women's Employment, and the Social Democratic Service State', American Sociological Review 45, 323-42.

(2001) Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets. Chicago: University of Chicago Press.

(2006) 'Combating Old and New Social Risks', In Klaus Armingeon and Guiliano Bonoli (eds.), London: Routledge.

Huber, E., Stephens, J.D., Bradley, D., Moller, S., and Nielsen, F. (2004b) 'The Welfare State and Gender Equality' Luxembourg Income Study Working Paper No. 279.

Huo, J. (2006) 'Third Way Reforms: A Comparative Study of Social Democratic Welfare State Reforms after the Golden Age', PhD dissertation, University of North Carolina, Chapel Hill.

Iversen, T. (2005) Capitalism, Democracy and Welfare. New York, N.Y.: Cambridge University Press.

Iversen, T. and Soskice D. (2001) 'An Asset Theory of Social Policy Preferences', American Political Science Review 95(4) 875-93.

Iversen, T. and Wren, A. (1998) 'Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy', World Politics 50(4), 507-546

Korpi, W. (1983) The Democratic Class Struggle. London: Routledge and Kegan Paul.

Kvist, J. (2001) 'Activating Welfare States: How Social Policies Can Promote Employment', In J. Clasen (ed) What Future for Social Security? The Hague: Kluwer Law International.

Marx, K. (1954-1956) Capital. London: Lawrence and Wishart.

Moller, Stephanie Bradley, D., Huber, E., Nielsen, F., and Stephens, J. D. (2003) 'Determinants of Relative Poverty in Advanced Capitalist Democracies', American Sociological Review 68(1), 1-30.

O'Connor, J, S., Orloff, A. S., and Shaver, S. (1999) States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States. Cambridge University Press.

Orloff, A. S. (1993) 'Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and the Welfare State', American Sociological Review 58(3), 303-328.

Organisation for Economic Co-operation and Development. Statistics Directorate. and Organisation for Economic Co-operation and Development. (1995) Historical statistics / Statistiques rétrospectives / Direction des statistiques. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development: v.

Pierson, P. (2001) 'Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies', in P. Pierson (ed) The New Politics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press.

Plümper, T., Troeger, V. E., and Manow, P. (2005) 'Panel Data Analysis in Comparative Politics: Linking Method to Theory', European Journal of Political Research 44: 327-54.

Polanyi, K. (1944) The Great Transformation. New York, N.Y.: Rinehart, republished (1957), Boston, M.A.: Beacon Press.

Rogers, W. H. 1993. 'sg17: Regression Standard Errors in Clustered Samples', Stata Technical Bulletin 13:19-23. Reprinted in Stata Technical Bulletin Reprints 3:88-94.

Room, G. (2000) 'Commodification and Decommodification: A Developmental Critique', Policy & Politics 28(3), 331-351.

Rothstein, B. (2006) 'Valet en triumf för socialdemokraterna' (The election was a triumph for the Social Democrats) Dagen Nyheter, September 20, http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=574004.

Rueschmeyer, D., Stephens, E. H. and John Stephens, J. D. (1992) Capitalist Development and Democracy. Chicago: University of Chicago Press.

Sainsbury, D. (1999) 'Gender, Policy Regimes, and Politics', in D. Sainsbury (ed) Gender and welfare state regimes. New York, N.Y.: Oxford University Press.

Scharpf, F. W. and Schmidt V. A. (2000) 'Introduction', In F. W. Scharpf and V. A. Schmidt (eds) Welfare and Work In The Open Economy Volume ,. Oxford: Oxford
University Press.

Schwartz, H. M. (2001) 'The Danish 'Miracle' Luck, Pluck or Stuck?' Comparative Political Studies 34(2), 131-155.

Scruggs, L. (2004) 'Unemployment Replacement Rate Data Set,' Welfare State Entitlements Data Set: A Comparative Institutional Analysis of Eighteen Welfare States, Version 1.0, http://sp.uconn.edu/~scruggs/wp.htm.

Stetson, D. M. and Mazur, A. G. (ds). (1995) Comparative State Feminism. Thousand Oaks: Sage.

Stephens, J. D. (1979) The Transition from Capitalism to Socialism. London: Macmillan.

Swank, D. (2002) Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States. Cambridge; New York, Cambridge University Press.

Winter-Ebmer, R. (1991) 'Some Micro Evidence on Unemployment Persistence', Oxford Bulletin of Economics and Statistics 53, 27-43.

Jochen Clasen - Daniel Clegg

AZ AKTIVÁLÁSON TÚL – AZ EURÓPAI MUNKANÉLKÜLISÉG ELLENI VÉDELEM RENDSZEREINEK REFORMJA A POSZTINDUSZTRIÁLIS MUNKAERŐ-PIACOKON*

1. Bevezetés

Az aktiválás koncepciója fokozatosan nyert teret Európa szerte az utóbbi években, manapság pedig fontos kulcsfogalma az Európai Unió munkaerő-piaci politikájának. Legszűkebb értelemben beletartozik a szorosabb kapcsolat kialakítása a munkanélküliség elleni védelem politikája és az aktív munkaerő-piaci politikák között. Legtágabb értelemben az aktiválás a munkaerőpiacra való belépés és az azon való részvétel növeléséről, valamint azon lehetőségek megszüntetéséről szól, amelyek választhatóvá teszik a munkavállaló korúak számára a munkaerőpiacról való átmeneti kilépést (például a korai nyugdíjazást, valamint a fogyatékosság és tartós betegség esetén igénybe vehető ellátást). Szűkebb és időnként széles értelemben is az aktiválás azt jelenti, hogy a szociális jogokat egyre inkább feltételhez, a munkahely-keresési erőfeszítések bizonyításához kötik.

Részben ennek tudható be, hogy az aktiválás a jóléti államok összehasonlító vizsgálatainak is központi fogalma lett. Empirikusan ezek a kutatások kezdetben a klasszikus aktiválandó célcsoportokra, a munkanélküliekre (Gilbert és Van Voorhis 2001; Hvinden et al. 2001), vagy a szociális segélyt igénylő munkavállaló korúakra (Lodemel - Trickey 2001) vonatkozó politikák nemzetközi fejlődésére koncentráltak. Az utóbbi időben néhány elemző rámutatott, hogy a szociálpolitika növekvő „foglalkoztatási orientációjának" következményei vannak a szociális védelem országos rendszereinek egészére, és ezért a nyugdíjpolitikákat vagy a nemzeti adórendszereket is bevonták az aktiváló dinamikák holisztikus összehasonlító vizsgálatába (például Barbier és Ludwig-Mayerhofer 2004).

Ezekben a művekben az értelmezés és a magyarázat jelentős hangsúlybeli eltéréseit figyelhetjük meg. A szűkebb, politika-központú elemzések kiemelték a nemzeti politikák fejlődésének hasonlóságait és egymáshoz való közeledését (például Gilbert 2002; Handler 2004). Olyan értékelésekről van szó, amelyek európai összefüggésben bizonyítékokat szolgáltattak az olyan új politikai nézetek hatásáról, mint például a „harmadik utas" szociáldemokrácia (lásd: Green-Pedersen et al. 2001), vagy az utóbbi időkben a nemzetek fölötti koordinációs erőfeszítések (lásd: Trubeck és Mosher 2003). Az aktiválás tágabb rendszer-megközelítései mindazonáltal megkérdőjelezték a nemzetek közötti konvergencia tételét, és azt állították, hogy saját társadalmi környezetükben vizsgálva valójában az aktiválás eltérő típusait különíthetjük el. Így Barbier (2004, 2005) a „liberális" aktiválás mellett -, mely

---

* *Jochen Clasen – Daniel Clegg (2006) 'Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-industrial Labour Markets', European Societies 8(4): 527-553.*

az adókedvezmények széles körű használatát hangsúlyozza az alacsonyan fizetett munka támogatására, korlátozza a szociálpolitika vagy az aktív munkaerő-piaci programok szerepét, és csak szerény erőfeszítéseket tesz a képzésért és a munkakészségek javításáért - meghatározta az „univerzális" aktiválást is, mely továbbra is magas szintű szociális védelmet biztosít, hangsúlyozza a képzést, a munkakészségek fejlesztését és a foglalkoztatás minőségét. Így következtetésként többé már nem egyfajta konvergenciáról beszélhetünk, hanem inkább az aktiválás különböző nemzeti útjairól, amelyek újratermelik és megújítják a szociális ellátás társadalmi megközelítéseinek korábbi különbségeit.

Bár e nézetek mindegyike hozzájárul az aktiválás és meghatározói megértéséhez, tanulmányunkban azt állítjuk, hogy mindkettő megfeledkezik az országok közötti hasonlóságok és különbségek néhány fontos aspektusáról a jelenlegi szociálpolitikai fejlődésben, és ennek következményeként nem képesek meglátni a mai jóléti állam átalakulási dinamikájának néhány jelentős vonását sem. Az egyes politikai eszközök környezetüktől független vizsgálatával az aktiválás szűkebb megközelítése valójában eltúlozza a változás és a konvergencia mértékét a jóléti állam fejlődésének ezen a területén. A tágabb megközelítések viszont – az aktiválást a makrotársadalmi környezetbe helyezve – túlértékelik a mindent átható stabilitás mértékét és univerzalitását. Az aktiválást a munkanélküli politika közvetlenebb kontextusában elemző középutas megközelítést alkalmazva itt a mellett érvelünk, hogy valójában egy figyelemre méltó törést azonosíthatunk az olyan országok között, ahol az aktiváló politikák részét képezik a jóléti állam koherens és jól körülírható átalakulásának, és azok között, amelyek esetében e politikák alkalmazása inkább az ilyesféle változásokkal szembeni ellenálláshoz köthető.

Elemzésünk kiindulópontjaként azt vizsgáljukmeg, hogy milyen következményekkel járt a posztindusztriális munkaerőpiacok kialakulása a foglalkoztatással összefüggő szociális kockázatok jellegére és a múltban ezek ellensúlyozására kialakított közpolitikák hatékonyságára (1. rész). Ezután három irányt azonosítunk, melyek ideáltipikus értelemben várhatóan jellemzik majd ezeknek a politikáknak az új gazdasági kontextushoz való alkalmazkodását. E politikai irányok egyike az aktiválás, a másik kettő pedig, a mi szóhasználatunk szerint „a munkanélküli támogatás egységesítése" és a „politikai koordináció" (2. rész). Amikor mindezeknek a reformdimenzióknak az empirikus trendjeit négy európai állam (Dánia, Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság) vonatkozásában nyomon követjük, látni fogjuk, hogy az európai aktiváló politikák miképp ágyazódnak be a munkanélküli politikák alkalmazkodásának meglehetősen eltérő átalakulási folyamataiba (3. rész). E minták magyarázatához meg kell értenünk azokat a különböző intézményi mechanizmusokat, amelyeken keresztül a hagyományos munkanélküli politikák működnek az egyes országokban, mivel ezek hatással vannak a munkaerő-piaci politikáknak az új társadalmi és gazdasági környezethez való alkalmazkodására (4. rész).

2. A posztindusztriális munkaerőpiac és a munkanélküli biztosítás korlátai

Az egyik legjelentősebb változás a fejlett világban az elmúlt 30 évben az volt, hogy felgyorsult az átmenet egy elsődlegesen ipari gazdaságból egy növekvő mértékben szolgáltatás-alapú gazdaságba, nyomást gyakorolva a vállalkozásokon belül és a gazdaság egészének szintjén is a termelés kevésbé rutin jellegű szervezésére. Éppúgy, ahogy az ipari munkaerőpiac is csak a politikai intervenciók segítségével tudott teljes mértékben „kifejlődni" (lásd: Polányi 1944), a rugalmas szolgáltatás-alapú gazdaságba való átmenet is elsődlegesen politikavezérelt folyamat. Az oksági kapcsolat a gazdasági átalakulás és a politikai változás

között kétirányú (Wood 2001), és jelentős különbségek maradnak a fejlett országok között a munkaerőpiac újraszervezési projektjeinek mértéke és jellege tekintetében. Nem utolsó sorban a foglalkoztatási viszonyok alkalmivá válásának növekvő mértékű és célirányos univerzális trendjét figyelhetjük meg.

Ennek számos következménye van a munkanélküliség problémájára nézve. A munkaerőpiac növekvő mértékű ingadozása és szelektivitása miatt a foglalkoztatási viszonyba való belépés és az abból való kilépés egyre gyakoribbá, és – különösen az életciklus bizonyos szakaszaiban – időben egyre hosszabbá vált (lásd: Schmid 2002). Az ipari termelés visszaesésének következtében egyre inkább eltűnnek a képzettséget nem igénylő kétkezi munkák fő felvevői, ami még inkább az egyéni készségek és tapasztalatok függvényévé teszi a munkaerő-piaci integrációt (Berman et al. 1998; McIntosh 2004). Végül, tekintetbe véve a szolgáltatások korlátozottabb termelékenység-javítási lehetőségeit, a tőkefelhalmozás növekvő mértékben a rugalmasság szintjétől függ, gyakran beleértve ebbe – különösen a munkaerőpiac munkaintenzív "alsó végén" – a munkások bérének és foglalkoztatási feltételeinek lefelé történő kiigazítását.

A munkanélküli biztosítási programok, amelyek a legtöbb európai országban a munkaerő-piaci politika legjelentősebb intézményei maradtak, egy meglehetősen különböző munkaerő-piaci helyzetben születtek és konszolidálódtak (lásd: Salais et al. 1986; Walters 2000). A mögöttük meghúzódó előfeltevés az volt, hogy a munkanélküli periódusok alapvetően a gazdasági aktivitás ciklikus, rövid életű visszaeséseinek a következményei. Miközben a munkanélkülieknek jövedelmet biztosítottak, hogy a rossz időkben ne csökkenjen nagymértékben a fogyasztásuk, a járulékfizetés alapú biztosítással ösztönözték a munkásokat arra, hogy a jó időkben alkalmazkodjanak a szabályos „termelési szokásokhoz" Ily módon a munkanélküli biztosítás mindig összekapcsolta a szociális és gazdasági célokat, mely tényt talán túl gyorsan elfelejtették a téma mai elemzői (Clasen 1999). Ma a nehézség nem az, hogy a munkanélküliség elleni védelem túl nehéz „teher" az új gazdaság számára, hanem inkább az, hogy a munkanélküli biztosítás megszokott formája – a radikálisan megváltozott munkaerő-piaci feltételek mellett – egyre inkább alkalmatlannak látszik a szociális és gazdasági célok közötti, korábban megszokott szintézis megteremtésére.

Ebben az összefüggésben a munkanélküli biztosítás először is a szociális célok teljesítésének korlátaira mutat rá. A foglalkoztatás atipikus formáinak terjedésével és a munkaerőpiac alsó szegmensében tapasztalható növekvő ki-be áramlással gyakran nehéz a munkavállalóknak teljes jogosultságot szerezni a járulékfizetésen alapuló munkanélküliség elleni védelemre a jövőbeni állástalanság periódusaira. Ez különösen áll a nőkre, akik felülreprezentáltak az atipikus foglalkoztatásban, és rendszertelenebb foglalkoztatási pályát futnak be, mint a férfiak (Grimshaw - Rubery 1997). A biztosítási fedezet a kezdő munkavállalók esetében szintén probléma, mivel – sokkal inkább, mint korábban – gyakran hosszú munkanélküli periódusok vannak a munkavállalói kor elején. A járulékfizetéshez kötött munkanélküli biztosítás nyilvánvalóan nem segít azokon, akik sohasem dolgoztak. Végül, mivel a munkanélküli biztosítást alapvetően a rövid távú ciklikus vagy súrlódásos munkanélküliség jelentette kockázatok fedezésére hozták létre, az ellátás nem illeszkedik a tartós munkanélküliség problémájához, ami pedig manapság elterjedtebb, mint az 1970-es évek előtt bármikor, különösen az alacsony képzettségű, vagy szakmai képesítés nélküli munkavállalók körében. Még akkor is, ha a munkanélküli járadék nem korlátozott időtartamú, kétséges, hogy egymagában megfelelően kielégítheti azoknak a szükségleteit, akik időnként kívül rekednek a munkaerőpiacon.

A hagyományos munkanélküli biztosítás nyilvánvaló korlátainak második része inkább gazdasági. Bár a „folyamatos szigor” (lásd: Pierson 2001) idején ezt talán súlyosabb tehernek érzik, többről van szó annál, hogy a munkanélküli ellátás költségét pusztán a szűkös állami források elszívásának látnánk. Így a foglalkoztathatóságnak a tartós munkanélküliségből következő csökkenése – a hiszterézis elmélet[1] szerint –inflációs nyomást gyakorol a munkaerőpiacon (Layard 2000). Továbbá, a béreknek és/vagy a foglalkoztatási feltételeknek a munkaerőpiac alsó szegmensében tapasztalható lefelé való rugalmassága miatt manapság messze nagyobb a kockázata annak, hogy a munkanélküli járadék a kedvezményezettek számára ellenösztönzést jelent a munkával szemben. Általánosabban, a gazdaság irányítói, akik valamikor főképp a makroökonómiai, keresleti oldali ösztönzésre hagyatkoztak, meghagyva a munkaerőpiac alapvetően támogató és stabilizáló szerepét, ma – miután a Keynes-i szabályozás diszkreditálódott – azt állítják, hogy magának a munkaerő-piaci politikának kell a gazdasági alkalmazkodás és növekedés motorjává válnia, a munkaerő-piaci reintegrációba való aktívabb beavatkozással és a munkanélküliek „foglalkoztathatóságának” javításával (Esping-Andersen 2002; Ferrera et al. 2000).

Ezek a különböző szakpolitikai problémák jelentős módon átfedésben vannak. Ha a munkanélküli biztosítás lefedettsége elégtelen, akkor nagy valószínűséggel egyre több munkanélküli fog a jövedelemvizsgálathoz kötött szociális segélyekre szorulni, ami – tekintettel a magas adóhányadra a munkába való visszatérés esetén – jelentős munka-ellenösztönzéshez vezethet. Attól függően, hogy a társadalmi fejlemények mennyit javíthatnak bizonyos gazdasági szűk keresztmetszeteken, messze nem nyilvánvaló, hogy munkaerő-piacok jelenlegi átalakulása megkongatná a lélekharangot a munkanélküli védelem, mint olyan felett. Az viszont világos, hogy jó érvek szólnak a munkanélküli védelem hagyományos struktúráinak jelentős megváltoztatása, valamint egy tágabb, pro-aktív munkaerő-piaci stratégiába való beágyazása mellett, ami növekvő hangsúlyt helyez a „passzívakkal" szemben az „aktív” politikákra.

3. A háromféle alkalmazkodási stratégia: az aktiválás, a politikai koordináció és a támogatás egységesítése

Bár a munkanélküli politika reformprogramjának különböző dimenziói a posztindusztriális munkaerőpiacon kapcsolódnak egymáshoz, elemzési célból három főbb irányra választhatjuk szét őket. Az első és legtöbbet tárgyalt programirány az ellátások *aktiválása*, aminek alapján a munkanélküliség elleni védelmet azért reformálják meg, hogy alkalmas legyen a munkanélküliek munkaerő-piachoz való „közelségének” növelésére. Az aktív munkaerő-piaci politikáknak, mint amilyenek a munkaközvetítő szolgáltatások és a képzési programok, nagyon hosszú saját története van. Az aktiváló politikák mai támogatói rámutatnak arra a pozitív szerepre, amit ezek az intézkedések játszhatnak olyan munkaerő-piaci viszonyok között, ahol a munkanélküli periódusokat arra kívánják használni, hogy a munkanélküli képzettségét és aspirációit hozzáigazítsák az elvárásokhoz, és a mellett érvelnek, hogy ezeket sokkal közelebbi kapcsolatba kell hozni a hagyományos jövedelempótló ellátásokkal. Ebbe beletartozhat például a képzés és a foglalkoztatást segítő intézkedések közvetlen finanszírozása a munkanélküli biztosítás bevételeiből, vagy az ellátás adminisztrációja és az egyén szükségleteihez igazított munkahely-keresési támogatás közötti kapcsolat erősítése. Azt

[1] A hiszterézis olyan rendszerekre utal, amelyek esetében a kimenetet nem csak a bemenet dönti el, hanem a rendszer belső állapota is. A rendszer tehát útfüggő. Ahhoz, hogy megjósoljuk a kimenetet, ismernünk kell az input útját (történetét), valamint a rendszer belső változásait. *(a fordító)*

is egyre inkább sürgetik, hogy az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök igénybevétele előfeltétele legyen az ellátás folyósításának, ami által az utóbbit arra használják, hogy ellensúlyozza a munkaerőpiac rugalmas újraszabályozásából következő ellenösztönzési problémákat.

Ahogy korábban már megjegyeztük, meghatározhatunk egy kontinuumot, melynek egyik végén az aktiválás variációinak „főútvonala", míg a másikon a „mellékútvonala" helyezkedik el, amelyek meglehetősen különböző politikai és ideológiai elvárásoknak felelnek meg (például Barbier 2004; Lodemel 2004; Torfing 1999). A „főútvonal" végponton a munkanélküli ellátásokat azoknak a képzési periódusoknak a finanszírozására használhatják, amelyek a munkanélkülieket felkészültebbekké teszik az álláskereséssel együttjáró versenyre, ahhoz igazítva elképzeléseiket és elvárásaikat. A mellékútvonal végponton az ellátás folyamatos folyósításának feltételeit esetleg szigorítani kell, hogy rákényszerítsék a csekély vagy elavult szaktudású munkanélkülit arra, hogy elképzeléseit és elvárásait hozzáigazítsa a munkaerőpiac „legalján" kínálkozó lehetőségekhez és fizetésekhez. Azonban mindkét esetben a munkanélküliek átmeneti támogatását nyíltan a munkaerő-piaci átmenetek elősegítőjeként használják.

A posztindusztriális munkanélküli politika második irányának képviselői a munkanélküli biztosítást nyújtó intézmények helyzetének és működésének átalakítását célzó intézményi reformért szállnak síkra, azt a nemzeti szociális és munkaerő-piaci politika tágabb összefüggésrendszerében szemlélik, és hangsúlyosan szót emelnek a munkanélküliség elleni védelem más politikai intézkedésekkel és intézményekkel történő koordinációjának növeléséért (például European Commission 1998; OECD 1997). Az ellátás biztosításával elérhető aktiválás – az érvek szerint – szükségessé teszi a szorosabb együttműködést egyrészt a hagyományosan a jövedelemtámogatás adminisztrálását végző szervezet, másrészt a munkaközvetítő szolgáltatások és képzési programok biztosítása között (Clasen et al. 2001). Tehát a programszintű új orientációt és az intézményi reformot a munkaerő-piaci politikában egymást kiegészítő és kölcsönösen egymást erősítő tényezőknek tekintik.

A harmadik és egyben utolsó programszintű reorientáció a munkanélküliség idejére szóló támogatások és szolgáltatások igénybevételére vonatkozó jogosultsági feltételeit (eligibility) és ellátási jogosultságait (entitlements) érinti. Az ipari társadalom viszonyai között a munkanélküli biztosítás, a járadékhoz való hozzájutás és annak bőkezűsége gyakran különbözött a munka hierarchiájában elfoglalt pozíció és/vagy a korábbi járulékfizetési feltételek szerint, mivel ezzel – többek között – jutalmazni kívánták az ipari kapitalizmus működéséhez nélkülözhetetlen stabil foglalkoztatási kapcsolatokat,, továbbá biztosítani akarták a képességbeli és státuszkülönbségek, valamint a normális fogyasztási minták újratermelését és fennmaradását az átmeneti gazdasági visszaesés idején. Ma, amikor a foglalkoztatási viszonyok sokkal kevésbé stabilak, és a munkásokat arra ösztönzik, hogy hozzáigazítsák a készségeiket az rendelkezésre álló munkahelyek elvárásaihoz, vitatható az ilyesfajta megoldások gazdasági működőképessége. Egy gyorsan változó munkaerőpiacon a hagyományos státusz- és szaktudásbeli különbségek alapján ellátást nyújtó, azaz státuszmegerősítő munkanélküli biztosítás kevésbé tűnik felkészültnek arra, hogy olyan védelmet és ösztönzést nyújtson, ami összhangban van egy rugalmas posztindusztriális gazdasággal. Például a hosszabb járulékfizetési előtörténettel rendelkező dolgozóknak (szintjében vagy időtartamában) nagyvonalú ellátásokat biztosító rendszert néha a szükséges munkaerő-piaci alkalmazkodás akadályának tartják.

Az ilyesféle megfontolásokból kinövő programirányt a *munkanélküli támogatás egységesítésének* nevezhetjük. Minden európai jóléti állam a munkanélküliek támogatásának differenciált, rendszerint kétszintű (biztosítási és segélyező) rendszerét hozta létre (Kvist 1998), és a felső szintet a jobb járulékfizetési és foglalkoztatási előtörténettel rendelkezőknek tartják fenn. Manapság nem csak hogy a stabil foglakoztatási karrier sokkal kevésbé „karakter", mint szerencse kérdése, de a szerencsések és nem szerencsések védelme közötti egyensúly megtalálása is sürgetőbbnek látszik. Lényegében tehát előáll az a helyzet, amelyben valamennyi rendszert át kell alakítani annak érdekében, hogy az állástalanság periódusai során járó alapszintű támogatás tükrözze a posztindusztriális munkaerőpiacok működésének realitását. A szükséges pénzügyi korrekciót pedig oly módon hajtják végre azokon a pontokon, ahol az örökölt rendszer „rosszul célzottnak" minősül, hogy megszüntetnek az ellátási státus quo-ból következő mindennemű ellátási „nagyvonalúságot".

A gyakorlatban természetesen az ideológiai megfontolások erőteljesen befolyásolhatják az olyasféle kategóriák, mint a "rosszul célzottság" és „nagyvonalúság" értelmezéseit, ami kihatással van a jóléti állam aranykorában megszokott munkanélküli biztosítás „megfelelő" nagyvonalúságának értékelésére is. Más szóval, a munkanélküli támogatás egységesítése vagy sztenderdizációja lényegében sokféle formát ölthet a két véglet között, az ellátást közelíthetik lefelé, a hagyományosan kevéssé védetteknek járó szinthez, vagy valamelyest közelebb annak a szintnek az általánossá tételéhez, ami korábban csak a stabil munkahellyel rendelkező csoportok számára volt adott. Bár ezeknek a szélsőséges politikai alternatíváknak a következményei nyilvánvalóan nagyon különbözőek, de mindkét esetben döntő szakítás történik a munkanélküli biztosítás azon modelljével, ami az eltűnőben lévő ipari gazdaság szükségletei szerint alakult ki.

A három szakpolitikai irányvonal kombinációját indikátorként használhatjuk annak a meghatározására, hogy a munkanélküli védelmi programok milyen mértékben alakultak át a posztindusztriális munkaerő-piaci struktúrák természetéhez illeszkedve. Az indikátorként való felhasználásuknak nyilvánvaló korlátja, hogy önmagukban képtelenek pontosan megragadni az ilyesféle reformok tartalmát és természetét az ellátáshoz fűződő jogok „felfelé" és „lefelé" igazításának, vagy a „főutas" és „mellékutas" aktiváló stratégiáknak a végletei között, amit a legfontosabb kérdésnek tekinthetünk arra vonatkozóan, hogy mennyire illeszkedik a munkanélküliség elleni védelem a munkaerő-piaci kockázatok változó természetéhez. Hasznosak lehetnek viszont annak bemuttaásában, hogy - az „aktiváláson túl" - nincsen egyetlen, univerzális alkalmazkodási dinamika, ami egyként jellemezné a különböző országok munkanélküliség elleni védelmi rendszereinek a posztindusztriális munkaerőpiachoz való alkalmazkodását szolgáló reformtörekvéseit.

4. A posztindusztriális alkalmazkodás mintái az európai munkanélküli politikákban

Ez látható négy európai ország – Dánia, Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság – összehasonlításán keresztül.[2] Mind a négy esetben a munkanélküli biztosítás kulcsintézménye volt a háború utáni munkaerő-piaci politikának, bár a rendszerek meglehetősen eltértek (és máig is eltérnek) egymástól nagyvonalúságuk és újraelosztási sajátosságaik tekintetében. A dán munkanélküli ellátáshoz fűződő jogosultságok a legnagyvonalúbbak, míg az Egyesült Királyságé a legszűkkeblűbbek közé tartoznak Európában, ugyanakkor Franciaország és Németország közelebb van az európai átlaghoz (OECD 2004a). Az aktiválás vonatkozásában az „univerzális" Dániát és a „liberális" Egyesült Királyságot szintén gyakran tekinti a szakirodalom a két szélső típust a valóságban leginkább megközelítő reprezentánsoknak (Barbier 2004; Torfing 1999). Franciaország – ahogy Barbier (2004: 244) írja – eközben egy lehetséges „harmadik út" körvonalait mutatja Dánia és az Egyesült Királyság között, és az aktiváló megközelítése mindkét rendszerből tartalmaz elemeket. A munkanélküli politikáknak a posztindusztriális munkaerőpiachoz való alkalmazkodási mintái és a fent leírt reformvariációk tekintetében viszont a következőkben azt fogjuk bemutatni, hogy – nem tagadva és nem kisebbítve a valódi különbségeiket – valójában a brit és dán rendszer messze több közös vonást mutat egymással, mint akár a franciával, vagy a némettel.

4.1. Dánia

Dánia hosszú ideje az egyik legkevésbé differenciált munkanélküli ellátórendszerrel rendelkezik Európában. Bár a munkanélküli biztosítás névlegesen keresetarányos ellátást biztosít, a juttatási küszöb és plafon közelsége azt jelenti, hogy a munkanélküliek nagy hányada számára a juttatások hasonlítanak arra, amit egy egyösszegű ellátást nyújtó rendszer biztosítana. Az átlag feletti keresettel rendelkező személyek számára a helyettesítési ráta jelentősen alacsonyabb, mint Németországban vagy Franciaországban (OECD 2004a). A jogosultsági feltételek (52 hét munkaviszony a megelőző három évben) szintén veszteségként kerülnek ki az összehasonlításból, és ez az 1990-es évek közepén bevezetett reform szigorúbb szabályozásának ez eredménye (Kvist 2002).[3] A rendszer nyitottságát tükrözi a tény, hogy egy nagyon rugalmas munkaerőpiac ellenére 2004-ben a munkanélküliek 85 %-a részesült munkanélküli biztosításban (Danmark Statistik 2005: table 160). Ráadásul a biztosítás-alapú pénzbeli támogatás és a szociális segély közötti rés kicsi (a munkanélküliek szociális segélyét igénybevevők mostanában körülbelül a 80 %-át kapják az átlagos biztosítási juttatásnak, Madsen 2006).

Lényegében azt mondhatnánk, hogy az „aranykor" dán munkaerő-piaci politikája már alkalmazkodott a posztindusztriális munkaerőpiachoz, legalább is a munkanélküli ellátás és jogosultsági feltételei és ellátási jogosultságai tekintetében. A feszes állami költségvetés és a magas munkanélküliség kettős nyomása az 1980-as évek közepén a munkanélküli biztosítás olyan reformjához vezetett, ami kísérleti jelleggel elkezdte a rendszer átalakítását, a nagyobb szelektivitást és a munkanélküli ellátás differenciálását eredményezve. A legtöbb esetben

[2] Részben olyan törvényhozási adatokra támaszkodunk itt, amelyeket egy tágabb körű, az európai társadalombiztosítás változásait a korai 1980-as évektől vizsgáló, a British Economic and Social Research Council által finanszírozott kutatás közölt.
[3] A jogosultságot a reformot megelőzően 3 éven belül 26 hét járulékfizetéssel lehetett megszerezni.

viszont ezek a kezdeményezések gyorsan elhaltak. Így bár a munkanélküli biztosítás jogosultsági feltételeit 1985-ben megszigorították, és alacsonyabb szintű juttatást vezettek be azoknak, akik nem juthattak többé hozzá a teljes összeghez, 1988-ban ezt a rendelkezést visszavonták, és visszaállították a teljes összegű ellátást. Hasonlóképpen, az 1992-94 között az idősebb munkavállalók számára bevezetett nagyvonalúbb jogosultsági szabályokat – amelyek lényegében már 50 éves kortól megengedték a munkaerőpiacról a nyugdíjba vonulást, teljes összegű munkanélküli ellátással – az 1996-tól bevezetett újabb reformok fokozatosan visszavonták. A juttatások differenciálásának gyenge tendenciáját így háttérbe szorította az úraegységesítés dinamikája, még ha ez a folyamat azonban befejezetlen maradt is. Bár a dán munkanélküli juttatások jelentős csökkentései az 1990-es években tovább folytatódtak, ez nem a nominális juttatási szintek szelektív csökkenésén, hanem a juttatásra való jogosultság maximális idejének változásán keresztül történt, ami több lépésben hét évről négy évre csökkent 1993 és 1998 között. Végül, a dán munkanélküli biztosítás rendszere valamennyire kevésbé differenciálttá vált az 1980-as évek óta, mivel a munkanélküli biztosítás plafonjának az átlagkeresethez viszonyított összege fokozatosan, de folyamatosan csökkent (Hansen 2005; Lind 2004). Következményképpen ma egy még nagyobb munkanélküli népesség kap inkább egyösszegű juttatást, és nem olyat, ami tükrözné a korábbi jövedelmi különbségeket.

Ha a *de facto* alig differenciált munkanélküli ellátás növekedett valamelyest, az nem jelent semmi újat Dániában, az aktiválás jelentőségének növekedése az 1990-es években viszont figyelemre méltó újdonságot jelentett. 1993 óta az aktiváló intézkedések óriási expanzióját láthatjuk, különös hangsúlyt helyeznek a képzési programokra, amiben a részvétel egyszerre „joga és kötelessége” a munkanélkülieknek (lásd: Andersen és Etherington 2005; Goul és Andersen 2002; Torfing 1999). Fokozatosan rövidült az a munkanélküliként töltött idő, ami után már kötelező az aktiváló programban való részvétel. A szociális segélyezésre vonatkozó törvények párhuzamos módosításaival biztosították, hogy ez az elv egyként vonatkozzon a biztosított és nem biztosított munkanélküliekre.

Az új munkaerő-piaci irányt végül kiegészítették az intézményi koordináció érdekében tett növekvő erőfeszítések. A munkaerőpiac korábbi intézményi szereplői – a szakszervezetek által működtetett munkanélküli biztosítási rendszer, a segélyezést intéző helyhatóságok, az állam által működtetett munkaügyi szolgáltatások – máig megőrizték intézményi önállóságukat, de működésüket egyre inkább a regionális szinten működő tripartit munkaerő-piaci hivatalok egyeztetik és koordinálják (Dahl et al. 2002; Ebbinghaus 2002: 17). Ezen felül a helyhatóságok struktúrájának a 2007-es fontos reformja össze fog kapcsolódni a munkaerő-piaci politika irányítási és végrehajtási struktúrájának megújításával. Miközben névlegesen fenntartják a kettős juttatási struktúrát, a reform – ami az állami foglalkoztatási és munkahelyre integráló szolgáltatások bevonására irányul – a munkanélküli támogatások egységesítése irányába halad, és megszünteti, ami még megmaradt a biztosított és nem biztosított álláskeresők közötti különbségből (Larsen 2005).

4.2. Franciaország

A francia munkanélküli ellátási rendszer, ahogy a legutóbbi idők reformjai is, erősen különbözik a dántól. Először is, a biztosítási juttatás a jövedelemeloszlás legfelső szintjéig tükrözi a korábbi munkaerő-piaci státuszhoz, köszönhetően annak, hogy a juttatás felső korlátja messze a legmagasabb az európai országok között. (CERC 2005: 58). Másodszor, a biztosítási rendszer az 1980-as évek eleje óta folyamatosan magas munkanélküliségre főleg a

jogosultsági feltételek szigorításával, és nem a juttatásokhoz fűződő jogosultságok közvetlen csökkentésével reagált. Az 1982-1984-es jelentős reformok az ellátási jogosultságokat szorosabban kötötték a megelőző járulékfizetéshez, és létrehoztak egy elkülönült adóból finanszírozott rendszert, amivel szerény azonos összegű juttatást biztosítanak azok egy részének, akik nem rendelkeznek megfelelő járulékfizetési előzménnyel.

Az 1992-es további reformok ismét szigorították a munkanélküli biztosításhoz szükséges járulékfizetési követelményeket, ami a program által lefedett személyek számának nagyfokú csökkenését eredményezte, az 1992-es körülbelül 45 %-ról, 1997-re valamivel több, mint 40 %-ra (UNEDIC Unistatis 2005). Bár az utóbbi csökkentéseket a következő reformok – melyekre jellemzően a századforduló körüli erős gazdasági fellendülés idején került sor – visszafordították, a politika különbségeket erősítő irányultsága alapvetően nem kérdőjeleződött meg, és a lefedettség maradt a munkanélküli biztosítás kiemelkedő alkalmazkodási változója. Bár a munkanélküli biztosítás lefedettségi aránya 53 % körülire nőtt 2003-ra, az elmúlt 18 hónapban ismét esni kezdett, részben a 2002-ben bejelentett új megszorító intézkedések késői hatása miatt. Daniel (2001) megjegyzése, mely szerint a francia munkanélküli juttatásra vonatkozó politika az utóbbi évtizedekben inkább a növekvő *differenciálódás* története, semmint az egységesítésé, így nagyjából igaz maradt.

Mindazonáltal Franciaországban is növekvő mértékben hangsúlyozzák az aktiválást, ami főleg az állami és magánszektort érintő speciális foglalkoztatási intézkedésekben testesül meg (Barbier 2004). A ilyesféle programok – főleg a fiatalok számára – implicit módon helyettesítették a juttatásokat, amelyek a munkanélküli ellátás rendszerének növekvő szelektivitása miatt már nem elérhetőek (Enjorlas et al. 2000). A beilleszkedési minimumjövedelem program (*Revenu Minimum d'Insertion*, RMI) 1988-as bevezetése óta szintén elvárja a kedvezményezettektől – legalább formálisan –, hogy alávessék magukat az olyan intézkedéseknek, amelyek a társadalmi vagy szakmai beilleszkedésüket segítik elő. De azok a kísérletek, hogy ezt az elvet bevezessék a munkanélküli biztosítási rendszerbe, és összekössék azzal, mindezidáig döntően korlátozottak maradtak. Csak a *Plan d'Aide au Retour a`l'Emploi* (PARE) tartalmazott egy merészebb javaslatot a munkanélküli biztosításból származó juttatásnak az aktiválással való összekötésére, ami végül átment, és 2001-ben hatályba lépett.

A PARE bevezetése azonban nem párosult a politikai koordináció jelentős javulásával, vagy a francia munkanélküli politika intézményi keretének kiigazításával (CERC 2005). A francia munkanélküli politika különböző aspektusait elkülönült és autonóm intézmények működtetik, még mindig nagy mértékben egymástól elválasztva. A különböző intézmények közötti bizalom és együttműködés szintje gyakran alacsony, amit az állami foglalkoztatási szolgálat (ANPE) és a munkanélküli biztosítás rendszere közötti, a PARE végrehajtása közben kialakult konfliktusok bizonyítottak (Tuchszirer 2002). Bár a legutóbbi „törvény a társadalmi kohézióról" visszatért a politikai koordináció témájára, és nem utolsó sorban a munkanélküliek számára az „egyablakos" rendszer bevezetésének kipróbálását ösztönözte (Rousseau 2005), a végrehajtásban mindmáig lassú és nehézkes az előrehaladás. Minden esélye megvan annak, hogy az elfogadott strukturális reform végső soron messze lesz attól az alapvető átalakítástól, amit eredetileg a törvény meghirdetett (Ve´ricel 2005).

4.3. Németország

A reformfolyamat Németországban, legalábbis a közelmúltig, némiképp hasonlít a franciára, amennyiben a munkanélküliek jogainak növekvő differenciálódása jellemzi, szövetségi szinten relatíve csekély az aktiválás szerepe, és az intézményi reformtevékenység is korlátozott. Az 1980-as és 1990-es években szaporodó törvényi változások szigorították az ellátási jogosultságokat, és csökkentették a munkanélküliség elleni védelem nagyvonalúságát a munkaerőpiac szélén, például a kezdő munkavállalók és az ismétlődően munkanélkülivé válók esetében. Ezzel ellentétben a helyettesítési ráta nagyjából változatlan maradt a munkanélküli biztosítás kedvezményezettjei, és különösen a gyermeket nevelő munkavállalók számára. Lényegében a munkavállalói népesség magjához tartozók, azaz a hosszabb járulékfizetői előtörténettel rendelkezők helyzete valójában javult, mert a munkanélküli biztosítás jogosultsági idejét az 1980-as években többször meghosszabbították (maximum 2,5 évig). Ez a trend csak nemrég változott meg, amikor 2005-ben a munkanélküli segélyt összeolvasztották a szociális segélyezéssel, amivel létrehozták a munkanélküliek a korábbinál lényegesen népesebb olyan csoportját, mely többé nem számíthatott a keresetarányos alapú támogatásra. Mindazonáltal a munkanélküli ellátás semmiképpen sem nevezhető homogénnek, bizonyos értelemben a legutóbbi törvény bebetonozta a munkanélküli támogatás kettős struktúráját, szélesítette a szakadékot a keresetarányos és biztosítás-alapú támogatás kedvezményezettjeinek kisebb magja, valamint a munkanélküliek lényegesen nagyobb perifériája között, akik az új, jövedelem-vizsgálathoz kötött munkanélküli segélyhez juthatnak csak hozzá (ALG II) (Clasen 2005).

Ez a kettősség mutatkozik meg a munkanélküli támogatás két típusának relatív részesedési arányában. 2004-ben az összes munkanélküli személy 47 %-a részesült munkanélküli biztosításból származó juttatásban, míg 56 % munkanélküli segélyben (Statistisches Bundesamt 2005).[4] Ezek relatív nagyvonalúsága jelentősen eltér, 2004-ben az átlagos munkanélküli segély összege (a házas igénylők számára) 67 %-a volt a munkanélküli biztosításból folyósított ellátás átlagos szintjének. Az ALG II bevezetése óta volt néhány korábban munkanélküli segélyben részesülő, aki nyert a változással (Blos and Rudolph 2005), de többség számára csökkent a munkanélküli támogatás szintje. Így a támogatás két formája közötti megosztottság tágult és nem szűkült.

Az aktiváló típusú politika nem új Németországban, de szövetségi szinten szelektívebben vezették be, és sokkal kisebb lelkesedéssel, mint Dániában. Miközben a helyhatóságoknak joguk van a tartós munkanélkülieket időnként „aktiválni", a munkanélküli biztosítás kedvezményezettjeit nem vetik alá a „munka-teszt" bevett formáinak, és nem küldik őket kötelező aktiváló programokba sem. Bár az utóbbi idők törvényei szigorították a juttatási jogosultság fenntartásához fűzött munkaalkalmassági kritériumokat, és nagyobb hangsúlyt helyeztek az egyén együttműködésére az álláskeresési tevékenységben, a – dán vagy a brit törvénykezéshez hasonló – automatikus „aktiválási" periódust csak a legutóbbi időkben (2005) vezettek be, és azt is csak a munkanélküliek relatíve kis csoportja, a 25 év alatti fiatal ALG II juttatásban (lásd később) részesülők számára. Ráadásul e tanulmány írásakor még nem dőlt el, hogy miként működik ez a politika a valóságban.

Ami az intézményi reformot illeti, a politikai koordinációt mindig is rontották az intézményi akadályok, mint amilyen az aktív és passzív munkaerő-piaci politikák közös finanszírozása, a többszintű politikai struktúra, beleértve a szövetségi kormányt, a Szövetségi Munkaügyi

[4] Az adatok összege több, mint 100 %, mert néhány kedvezményezett mindkét típusú ellátást megkapja.

Hivatalt (BA), a helyhatóságokat és az elkülönült társadalombiztosítást, nevezetesen az állami nyugdíj- vagy egészségügyi biztosítási programokat, melyek mindegyike érintett a munkanélküli biztosítás megváltoztatásának törvényi szabályozásában (Clasen 2005). Így – egységes politikai megközelítés híján – a költségek áthárítása az örök probléma. Az adóból finanszírozott munkanélküli segélyezés és a helyileg finanszírozott szociális segélyezés összeolvasztása az új munkanélküli ellátásba (ALG II) részben orvosolta a problémát. A koordinációs deficit azonban feltételezhetően fennmarad, mind az ALG II területén belül, mivel a struktúra két különböző irányítási modellt foglal magába, mind az ALG I és az ALG II között (Ludwig-Mayerhofer 2005). Röviden, a hárompilléres struktúra helyettesítése a kétpilléressel, mondhatni inkább megerősítette, semmint gyengítette a munkaerő-piaci politika kettősségét, ami a magasabb juttatással és a képzéshez, valamint a munkaképesség javításának más formáihoz való hozzájuttatással strukturálisan még mindig a munkanélküli biztosítás kedvezményezettjeit részesíti előnyben.

4.4. Az Egyesült Királyság

A legutóbbi brit reformok, végül, radikálisan szakítottak a hagyományos munkaerő-piaci politika mintáival. Eltérően Németországtól és Franciaországtól, az 1980-as és 1990-es években a munkanélkülieknek a juttatáshoz fűződő jogai fokozatosan egységesültek. Dániával ellentétben ezt viszont úgy érték el, hogy a szociális támogatásra vonatkozó jogokat a korábban *legkevésbé* védettek szintjére csökkentették. A szerény keresetarányos kiegészítést (ERS), ami csak a leghosszabb járulékfizetési előtörténettel rendelkezőknek járt, 1982-ben eltörölték, utána pedig az 1988-ig végrehajtott reformokkal szigorították a biztosítás-alapú munkanélküli juttatás (UB) járulékfizetési követelményeit. Még jelentősebb, hogy 1996-ban a biztosítás-alapú munkanélküli juttatás jogosultsági idejét egy évről fél évre csökkentették, és bevezették az álláskeresési támogatást (Jobseekers Allowance - JSA), ennak pénzbeli értékét pedig hozzáigazították az állástalanok jövedelemvizsgálathoz kötött támogatásához (ez az úgynevezett „jövedelem-alapú álláskeresési támogatás”). Az Új Munkáspárt 1997-es hatalomra kerülése után nem fordította vissza ezeket a reformokat, aminek az lett a következménye, hogy míg 1980-ban a munkanélküliek körülbelül fele biztosítás-alapú támogatást kapott, ez az arány 2001-ben mindössze 16 % volt (Clasen 2005: 59). A biztosítási-alapú támogatásokat oly mértékben zártkörűvé és szerénnyé alakították, hogy egyre inkább jelentéktelenné váltak a brit munkanélküliek szociális védelmében.

Az aktiválás a jelenlegi brit munkaerő-piaci politikának is fő jellemzője az utóbbi években. A konzervatívok fokozatos reformjai az 1980-as és 1990-es években a „szigorúbb juttatási rezsim” kialakulásának irányában hatottak. Szigorították az aktív álláskeresésre vonatkozó követelményeket a munkanélküli ellátások igénylőivel szemben, lazították a megfelelő foglalkozás meghatározását, és keményebb szankciókkal fenyegették az együttműködést megtagadókat (Finn 1997). Miután az 1980-as évek végétől kifutottak a foglalkoztatási és képzési programok, a „pozitívabb” aktiváló intézkedések lényegében korlátozódtak az álláskereséshez nyújtott erőteljesebb segítségre, az olyasféle kezdeményezésekkel, mint a „Restart” (újrakezdés) interjúk. Az Új Munkáspárt 1997-től még kifejezettebbé tette a munkaerő-piaci politika kényszerítő jellegét, és Új Megállapodás (New Deal) programját a Restart koncepcióra építette, a „belépési periódusban” a munkanélkülieknek nyújtott intenzív tanácsadással és foglalkoztatási útmutatással, bár újra bevezetett néhány nagyobb beruházást igénylő képzést és bérszubvenciós programot is. Bár az aktiválásra jelentős és növekvő hangsúly helyeztek, ami nem csak a munkanélküliekre vonatkozott, hanem más munkavállalási korú szociális támogatásban részesülőkre is (fogyatékkal élőkre, egyedülálló

szülőkre, a regisztrált munkanélküliek állás nélküli partnereire), az Egyesült Királyságban az aktív munkaerő-piaci politikára fordított kiadások így is az egyik legalacsonyabbak maradtak Európában.

Ezek a fejlemények végül jelentős intézményi változásokkal párosultak a munkaerő-piaci politikában. Először is, az állástalanok szociális segélyét és a járulékfizetéshez kötött munkanélküli ellátást összeolvasztották, és 1996-ban az álláskeresési támogatás létrehozásával harmonizálták. Másodszor, a foglalkoztatáspolitikáért és a munkanélküli ellátásokért felelős adminisztráció együttműködését még szorosabbá tették, ami végül a legutóbbi összeolvasztás során a „Munkavállalási korúak irodájának" („Working Age Agency") létrehozásához vezetett. A kivitelezés szintjén az ellátási és álláskeresési szolgáltatásokat szintén összevonták az úgynevezett „Munkaügyi központ plusz" („Jobcentre Plus") létrehozásával, ami immár nem csak a regisztrált munkanélküliekkel tart kapcsolatot, hanem minden munkavállaló korú támogatásigénylővel. Mindez elősegítette, hogy az Egyesült Királyság munkaerő-piaci politikája az „munkanélküliségre" való összpontosítástól eljusson a „munkátlanságra" tett növekvő hangsúlyig (Clasen 2005).

4.5. Összehasonlító elemzés

Összefoglalva a munkanélküliség elleni védelmi politikák fejlődését az 1980-as évek elejétől a posztindusztriális munkaerő-piachoz való alkalmazkodást szolgáló három indikátorunk szempontjából, meglehetősen világosan kirajzolódik két egymással ellentétes minta a vizsgált négy ország viszonylatában (lásd az 1. táblázatot).

1. táblázat: A posztindusztriális munkaerőpiachoz való alkalmazkodás mintái a jelenlegi munkanélküli politikákban

	Dánia	*Franciaország*	*Németország*	*Egyesült Királyság*
A juttatás aktiváláshoz kötött	+	–/+	–/+	+
A szakpolitikai intézmények koordinációja	+	–/+	–/+	+
Munkanélküli támogatás egységesítése	–/+	–	–	+
Szakpolitikai alkalmazkodás	magas	alacsony	alacsony	magas

A dán és a brit szakpolitikai változások tartalmazzák mindazokat a programbeli és intézményi reformlehetőségeket, amelyeket fentebb leírtunk. Az aktiválás mellett mindkét országban a munkanélküli támogatás egységesítésének és a szakpolitika koordinálásának világos tendenciáit azonosíthatjuk, még akkor is, ha a juttatások valamelyest differenciáltabbak maradtak Dániában, mint az Egyesült Királyságban. Bár nagyon különböző politikai programokat követtek a munkanélküliség kezelésében – ahogy azt az aktiváló politikák újabb összehasonlításai hangsúlyozzák –, Dániában és az Egyesült Királyságban a munkaerő-piaci politikákon belül választott utak mindkét esetben a posztindusztriális munkaerőpiac kialakulásából következő új problémákra válaszoltak. A munkaerő-piaci változások gyorsuló üteme ellenére ez sokkal kevésbé igaz Németországra és Franciaországra. Az aktiválás kétségtelenül megjelent a német és francia politikai döntéshozók retorikájában, és bizonyos mértékig a munkaerő-piaci reformokat is jellemezte az elmúlt két évtizedben. De az aktiválás

inkább kísérletező és kevéssé rendszerszerű volt, továbbá egy olyan tágabb politikai folyamatban jelent meg, amelyben a munkanélküli ellátás legalább annyira differenciált maradt, mint korábban volt, és ahol az intézmények átalakítására és koordinációjára tett erőfeszítések minden esetben – legalábbis mindezidáig – nagyrészt hiányoztak.

Röviden, ha az aktiválás mögé tekintünk, meglehetősen eltérő példákat láthatunk azzal kapcsolatban, hogy milyen mértékben reagáltak az európai országok legutóbbi munkanélküli politikái a posztindusztriális munkaerőpiac sajátos természetére és problémáira. Ahogy a következő részben látni fogjuk, az alkalmazkodás eltérő mintázatainak felismerése a munkanélküli politika reformjának jelenlegi mintáit magyarázó olyan tényezőkre irányítja a figyelmet, melyek eddig nem kaptak megfelelő figyelmet az összehasonlító kutatások irodalmában.

5. A reformfolyamatok eltéréseinek magyarázata: intézményi keretek és politikai gazdaságtani struktúrák

A munkanélküliség elleni védelem rendszereinek strukturális összehasonlítása általában az újraelosztási politika kimeneteire, például a lefedettséggel kapcsolatos megfontolásokra és a kínált juttatások szintjére összpontosít. Ezekkel a változókkal a munkanélküliség elleni védelem három vagy négy ideáltipikus „modelljét” azonosíthatjuk Európában (például Esping-Andersen 1990; Gallie and Paugam 2000). De az ilyesféle modellek nem veszik figyelembe az alapvető variációk más fontos dimenzióit, például a munkanélküliség elleni védelem irányítási és pénzügyi kereteit vagy ezek kapcsolódását a munkaügyi kapcsolatok szférájához. Tanulmányunk alaptézise, hogy ezeknek az intézményi mechanizmusoknak és viszonyoknak a sajátos jellege – különösen az irányítási rendszerek, a finanszírozás módjai és a nemzeti politikai gazdaságtani struktúrákkal való kölcsönhatások – korlátozza a munkanélküli politika megváltoztatását Németországban és Franciaországban, és akadályozza a munkanélküli politika dán és brit reformokhoz hasonló alapos átalakítását. A következőkben ezt a tézist vizsgáljuk, rávilágítva, hogy a munkanélküli politika „aranykorból” örökölt különböző intézményi jellemzői miképp hatottak a jelenkori reformtervekre Franciaországban és Németországban, illetve – ahol releváns – összehasonlítjuk ezt a dán és brit helyzettel.

A francia eset bizonyítékokkal szolgál arra vonatkozóan, hogy a munkanélküli biztosítás *átruházott irányítása* korlátokat állíthat a politikai átalakítás elé. Sok országban a közületi munkanélküli biztosítás (és más szociálpolitikai részterületek) irányítását és működtetését részben hagyományosan leosztották nem állami szervezetekre, például a szakszervezetekre, melyek egymagukban, vagy az állammal és/vagy a munkaadók szervezeteivel partnerségben tevékenykednek (Crouch 1999; Ebbinghaus 2002). A francia munkanélküli biztosítás rendszere szélsőséges példája az ilyesféle feladatátruházásnak, mivel a nemzeti munkanélküli pénztár (UNEDIC) formálisan a társadalmi partnerek által közösen irányított magánintézmény, amelyben a juttatások és járulékok változtatásával kapcsolatos döntéseket kollektív egyezményekben rögzítik, amelyek utána az állami jóváhagyásukkal kiterjeszthetők valamennyi vállalatra. Ritkán szükséges a parlament elé vinni az ügyet, a reformokat gyakran minimális politikai vita előzi meg, és nem igen kerülnek a média figyelmének középpontjába. Az „ipar melletti részrehajlás”, ami a jelenlegi francia munkaerő-piaci politikában nyilvánvaló, részben ebből a döntéshozási és irányítási struktúrából következik. Ezzel ellentétben a hagyományosan teljes mértékben állami ellenőrzés alatt álló rendszerben, mint amilyen a brit, a politika szereplőinek mind kötelessége, mind lehetősége a politika olyan

alakítása, ami megfelel a „közérdeknek” (illetve az arra vonatkozó versengő interpretációknak).

A munkanélküli biztosítás dán „Ghent-rendszere” önkéntes részvételen alapul, és a szakszervezetek irányítják, így formális értelemben szintén nem állami intézmény. Ez az eset viszont rámutat a munkanélküli biztosítás megosztott irányítása és *finanszírozási struktúrája* közötti kölcsönhatás fontosságára. A dán munkanélküli biztosítás rendszerében a költségvetésnek csak kis hányadát teszik ki a biztosított alkalmazottak szerény, egyösszegű járulékai. 2004-ben ez a részesedés a teljes költségvetés körülbelül 17 %-a volt, míg a többit az adóbevételekből finanszírozták (AS Samvirke 2005). Ha a munkanélküliség növekszik, az állam részesedése is tovább nő. Ez a dán kormánynak jelentős befolyásolási és ellenőrzési lehetőséget biztosít. Bár általában konzultálnak a szakszervezetekkel (Ebbinghaus 2002: 16), Dániában a kormány irányítja a munkanélküli biztosítás reformjait, és ezek a parlament hatáskörébe tartoznak (Ploug 2006). Ezzel ellentétben, 1984 óta a francia munkanélküli biztosítás önfinanszírozó, teljes egészében a munkavállalók és a munkaadók járulékaiból működtetik. A szociális partnerek ragaszkodnak ehhez a rendszerhez, ugyanis ez legitimálja az irányító szerepüket a munkanélküli biztosítás területén, és ez a tény erős érvet jelent mindenféle, a terület ügyeibe való politikai „beavatkozás” ellen.

Ha áttekintjük az utóbbi időszak néhány francia reformvitáját, láthatjuk, hogy ez az intézményi felállás miképp tudta hatékonyan megakadályozni a munkanélküli támogatás egységesítésének és politikai koordinációjának napirendre kerülését. Az egységesítés vonatkozásában például, amikor az UNEDIC-et irányító társadalmi partnerek között zsákutcába futottak az 1992-93-ban folytatott tárgyalások (a munkaadók a járulékráta növelését, a szakszervezetek pedig a juttatások bármiféle csökkentését utasították el), a lehetséges megoldás a rendszer kizáró jellege erősödésének elkerülésére az lett vola, ha az állam folyamatos szerepet vállal a munkanélküli biztosítás finanszírozásában, ahogy az egy rövid időszakban, 1979 és 1984 között már megtörtént. Ez viszont nem volt lehetséges a nélkül, hogy a kormány növelte volna irányító szerepét a rendszerben.[5] Mivel ezt a megoldást a szociális partnerek egyöntetűen elutasították, a *de facto* nagyobb államri pénzügyi felelősségvállalás elérésére az maradt az egyetlen lehetőség, hogy a járulékfizetésük arányában erőteljesebben differenciálták a munkanélküliek jogait. A politikai koordináció tekintetében a francia kormányok legégetőbb problémája az volt, hogy miközben gyenge helyzetükből következően nem tudták rákényszeríteni az intézményi reformot olyan intézményekre, amelyeket a szociális partnerek irányítanak, ugyanakkor viszont nem akarták a munkanélküli politika feletti valódi kontrollt átengedni a magánszereplőknek. Túlnyomórészt ez utóbbi magyarázza a Jospin-kormány kezdeti ellenségességét a PARE kezdeményezéssel szemben, 1999-2000-ben (lásd Freyssinet 2002).

Franciaországban tehát mind a támogatás egységesítését, mind a politika koordinációját máig nehéz összeegyeztetni az irányítási és pénzügyi felelősség megosztásával. A francia aktiváló kezdeményezések egységes rendszert nem alkotó – és inkább kompenzáló, semmint megelőző – természete, a máig jellemző összpontosítás azokra, akiknek a leggyengébb a kötődésük a munkaerőpiachoz (olyan foglalkoztatáspolitika, amely azoknak szól, akik nem juthatnak hozzá a biztosítás-alapú ellátásokhoz, lásd Daniel and Tuchszirer 1999: 381), értelmezhető

[5] A rövid életű, 1979 és 1982 között fennállt helyzetet a szociális partnerek és az állam közötti krónikus „felelősség-hárítás” jellemezte, ami a paritásos irányítás és a részleges adóból történő finanszírozás következtében állt elő. Ez volt az egyik oka azoknak a megfontolásoknak, amelyek oda vezettek, hogy 1984-ben – a „biztosítás” és „szolidaritás” közötti elvi különbségtétel alapján – tisztázták a pénzügyi felelősséget.

tehát annak a szükségletnek a fényében is, hogy tiszteletben tartsák a munkanélküli politika irányításának és finanszírozásának korábban létrejött intézményesült megosztottságát.

Bár a szociális partnerek a német munkanélküli biztosítás rendszerében is szerepet játszanak, az állam befolyása a rendszerre – a konvencionális vélekedések ellenére – jelentősen nagyobb, mint Franciaországban (Clegg and Clasen 2004; Kerschen and Kessler 1990). A finanszírozási felelősséget is kevésbé világosan osztották meg, mint Franciaországban. Miközben a munkanélküli biztosítást teljes egészében a munkavállalók és munkaadók befizetéseiből finanszírozzák, az éves deficitet az általános adókból fedezik. A franciaországinál nagyobb jelentősége van viszont a „szoros csatolásnak" (lásd Hemerijck et al. 2000) a munkanélküli biztosítás és a német bértárgyalások rendszere között. Bár a kétirányú kapcsolat a szociálpolitikák (és különösen a munkanélküli biztosítás politikája) és a munkaerőpiac szabályozásának módja között mindenütt megtalálható, kevés ország van, ahol ez a kapcsolat annyira kifejezett és intézményesült, mint Németországban.

A német társadalombiztosítási rendszer történeti fejlődése általában nem érthető meg a a kollektív alkuban és a munkaügyi viszonyokban játszott szerepe nélkül (Manow 1997). A munkanélküli biztosítás esetében például az a szabály, hogy egyetlen munkanélküli sem köteles elfogadni a kollektív egyezményben foglalt bérszint alatti állásajánlatot (a bérszint megállapítása viszont a szociális partnerek alkotmányos joga), lehetővé teszi, hogy a béregyeztetés német modellje hatékonyan működjön az ipar teljes spektrumában (Manow 2002). A modellre jelentős nyomást gyakoroló legutóbbi reformok ellenére, az az elképzelés, hogy a munkanélküli biztosítás „elhalasztott béreket" nyújt a munkavállalók magjának (lásd Rhodes 2000), továbbra is meghatározó alkotóeleme a munkaügyi kapcsolatrendszer zökkenőmentes működésének, különösen a német ipar exportorientált, magas képzettséget igénylő szektorában. Ezt az elvet megerősítette az egyébként reform-irányultságú előző „vörös-zöld" kormány, mely azért utasította el a munkanélküli ellátások arányos csökkentésére vonatkozó javaslatokat, mert szerinte ezek gazdaságilag és szociálisan igazolhatatlanok, munkára ösztönző hatásuk valószínűtlen, valamint lehetetlenné teszik azt az elvárást, hogy a járulékfizetéshez kötött juttatás és a jövedelemvizsgálaton alapuló támogatás között „világosan látható" távolság legyen (Bundesregierung 2004: 38). Az ilyen nézetek erőssége, és a kollektív alku rendszerével való kapcsolatuk eltérítették az alkalmazottak magjától az 1980-as és 1990-es évek megszorítási törekvéseit, miközben a munkaerőpiac marginálisabb csoportjainak esetében ezeket érvényesítették (Clasen 2005).

Mind Franciaországban, mind Németországban az alkalmazottak magjának pozíciója védelmet élvezett az utóbbi idők politikai vitáiban, és ez korlátozta az átfogó reform lehetőségét a munkanélküli politikában. A munkavállalók magjának ilyesféle egyoldalú védelme nem meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy a munkavállalók eme kategóriái mindkét országban hagyományosan a szociális biztonság igen magas szintjét élvezték. A biztosítási ellátás nettó helyettesítési rátája a rövid ideig munkanélküliek, és különösen azok esetében, akiknek a korábbi jövedelme átlagos vagy afeletti volt, a legmagasabbak között van az Európai Unióban (OECD 2004a), továbbá a folyamatos munkaszerződéssel rendelkező francia és német munkavállalók jelentősen magasabb szintű munkahelyi védelmet élveznek (például az elbocsátással szemben), mint Dániában vagy az Egyesült Királyságban (lásd OECD 2004b). Ez viszont nem jelenti azt, hogy a munkanélküli politika széles körű reformjának valószínűsége egyszerűen a foglalkoztatási védelem szintjétől függne. A szabályos munkaviszonyban lévő alkalmazottak egyéni elbocsátás elleni védelme például Hollandiában sokkal erősebb, mint akár Franciaországban, akár Németországban, és a holland munkanélküli politikát – hasonlóan a dánhoz – szisztematikus aktiváló kezdeményezésekkel,

illetve a munka és a jóléti ellátások közötti kapcsolat alapos átalakításával mégis jelentősen megreformálták az 1990-es években (lásd Clasen et al. 2001; Green-Pedersen et al. 2001). Nem arról van tehát szó, hogy a munkavállalói mag hirtelen jelentősen vesztett volna hatalmából vagy befolyásából, hanem inkább egy sor intézményi reform történt időben elnyújtva, amelyek átalakították a munkaügyi viszonyok és a szociális védelem közötti kapcsolatokat, megerősítették az állam hatalmát a szociális védelmi rendszerben, ami viszont előfeltétele volt a munkanélküli politika alaposabb megváltoztatásának (Visser and Hemerijck 1997; Hemerijck 2006).

Röviden, úgy tűnik, szignifikáns összefüggés van a munkanélküli biztosítás politikáját a múltban befolyásoló hagyományos intézményi keretek és viszonyok jellege, valamint annak valószínűsége között, hogy a jelenben megtörténik-e amunkanélküli politika átfogó alkalmazkodása a posztindusztriális munkaerőpiacok kihívásaihoz. Az itt tárgyalt négy ország esetében azt látjuk, hogy a megosztott irányítási struktúrák, párosulva az önfinanszírozás (és nem adófinanszírozás) magas szintjével, vagy a szoros intézményi kapcsolatok a munkanélküli biztosítás és a politikai gazdaságtani struktúrák között, akadályát képezik annak, hogy simábban végrehajtsák a munkanélküli támogatásnak a posztindusztriális munkaerőpiachoz történő igazítását célzó reformokat (lásd 2. táblázat). Ahogy a holland példa bizonyítja, ezek az intézmények maguk is megváltoztathatók, még akkor is, ha a folyamat valószínűleg hosszú ideig tart és nem problémamentes. Viszont ez máig nem történt meg sem Franciaországban, sem Németországban. Ez az összefüggés segít megértenünk, hogy még ha mindkét országban kialakult is valamilyen az aktiváló politika, ez messze nem képezte részét a munkanélküli politika átfogó újraszervezésének, míg – minden különbség ellenére – Dániában és az Egyesült Királyságban a reform megtörtént.

2. táblázat: A munkanélküli biztosítás intézményi jellemzői és a posztindusztriális munkaerőpiachoz való alkalmazkodás

	Dánia	Franciaország	Németország	Egyesült Királyság
Megosztott irányítás	+	+	+	–
Önfinanszírozás	–	+	+	–
"Szoros csatolás"	–	–	+	–
Szakpolitikai alkalmazkodás	magas	alacsony	alacsony	magas

6. Következtetések

Tanulmányunkban bizonyítani igyekeztük, hogy érdemes az európai munkanélküliség elleni védelmi rendszerek reformján belüli egyik dimenziónak tekintenünk az aktiváló politikát . A munkanélküli politika változása jelenleg a posztindusztriális munkaerőpiacok kialakulásának kontextusában – bár nem okvetlenül az által irányítottan – történik. Amikor a lehetséges munkanélküli politika – ezzel a földrengésszerű változással összefüggő – fejlődésének más dimenzióit különböző országok viszonylatában elkülönítjük és elemezzük, először azt látjuk, hogy az aktiválás fejlődése általában az új társadalmi-gazdasági környezethez való politikai alkalmazkodás meglehetősen különböző mértékeivel egyeztethető össze, másodszor pedig azt, hogy ebben a jóléti állam stabilitásának és változásának igen változatos mintái tükröződnek.

Az országok közötti összehasonlítás leíró nézőpontjából először is kirajzolódik néhány érdekes törésvonal. Ahogy empirikus vizsgálatunk kimutatta, az aktiváláson túlmutató

elemzési keret olyan azonosságokat segít azonosítani Dánia és az Egyesült Királyság, két olyan ország között, amelyek gyakran kerülnek különböző „dobozokba”, amikor az összehasonlító elemzések csak az aktiválás témakörével foglalkoznak. Semmiképpen sem kívánjuk megkérdőjelezni, hogy a brit és a dán aktiváló kezdeményezések az állástalanság posztindusztriális munkaerőpiacokon belüli szabályozásának igen különböző keretei között működnek. Inkább arra a tényre kívánunk rámutatni, hogy ezek a kezdeményezések Dániában és Az Egyesült Királyságban is a munkanélküliségnek a posztindusztriális munkaerőpiac feltételei közötti nyílt szabályozására szolgáló kereteknek a középpontjában vannak, és ez különíti el őket az olyan országoktól, mint Franciaország és Németország, ahol az intézményi jellemzők sokkal nehezebbé teszik a hasonló alkalmazkodási folyamatokat.

Ennek elméleti szinten következményei vannak arra vonatkozóan, hogy mennyire használhatóak, illetve megfelelők azok a fogalomalkotási-ideológiai és intézményi magyarázatok, amelyeket a munkanélküli politika egyes országokban megfigyelhető fejlődési mintáival kapcsolatos hasonlóságok és különbségek számbavétele során alkalmaztak az aktiválással foglalkozó legutóbbi összehasonlító tanulmányok. A tanulmányunk megkérdőjelezi, hogy Franciaország és Németország esetében helytállóak azok a magyarázatok, melyek az ideológiai faktorokra hivatkoznak (például a „harmadik útnak” a jogok és kötelességek egyensúlyára vonatkozó új elveit kidolgozó viták jelentőségét hangsúlyozzák – lásd még Clasen and Clegg 2004), mivel a francia és német munkanélküli politika reformtörekvéseit inkább az intézményi struktúrák korlátozták, és ezért irányultak ezek a korábbi politika foltozgatására, és nem az állástalanság szabályozását célzó új modell létrehozására. Ugyanakkor viszont a mellett is érvelünk, hogy az intézmények jelentőségének differenciáltabb szemléletére volna szükség. Elemzésünk szerint a brit és a dán munkanélküli politika intézményi struktúrái gyakorlatilag nemigen állítottak súlyos akadályt a munkanélküli politika reformja elé. Bár a munkanélküliség elleni védelem mindenütt az ipari társadalom munkaerő-piaci körülményei között fejlődött ki, intézményi artikulációjának intenzitása a munkaerő-piacok a szabályozásával jelentősen különbözik egymástól, és ezért azt várhatjuk, hogy azok az akadályok is jelentősen különbözni fognak, amelyeket az intézményi faktorok állítanak az új politikák kifejlődésének útjába.

Tehát ahelyett, hogy a posztindusztriális munkaerőpiacokon létrejött munkanélküli politikák fejlődését tisztán politikai, vagy tisztán intézményi fogalmakkal értelmeznénk, inkább azt kell figyelembe vennünk, hogy a különböző intézményi konfigurációk önmagukban igen eltérő kiindulópontokat nyújthatnak a politikai tevékenységnek és irányításnak. Ha – ahogy állítjuk – az európai munkanélküli politikákban lényeges különbségek vannak a posztindusztriális munkaerőpiac viszonyaihoz való alkalmazkodás mértékében, ez nagyrészt azért van, mert a második világháború utáni Európában felépült jóléti államok politikavezérelt irányíthatósága szintén erősen különböző.

IRODALOM

Andersen, J. and Etherington, D. (2005) Flexicurity, Workfare or Inclusion? The Politics of Welfare and Activation in the UK and Denmark, CARMA working paper no. 8, Centre for Labour Market Research, Aalborg University.

AK-Samvirke (2005) Association for the Danish Unemployment Funds, mimeo, Copenhagen: Arbejdsloeshedskassernes.

Barbier, J.-C. (2004) 'Systems of social protection in Europe: Two contrasted paths to activation, and maybe a third', in J. Lind, H. Knudsen and H. Jorgensen (eds), Labour and Employment Regulation in Europe, Brussels: Peter Lang, pp. 233-54.

Barbier, J.-C. (2005) 'The European Employment Strategy: a channel for activating social protection?', in J. Zeitlin, P. Pochet and L. Magnusson (eds), The Open Method of coordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies, Brussles: Peter Lang.

Barbier, J.-C. and Ludwig-Mayerhofer, W. (2004) 'Introduction: the many worlds of activation', European Societies 6(4), 423-36.

Berman, E., Bound, J. and Machin, S. (1998) 'Implications of skill-biased technological change: international evidence', Quarterly Journal of Economics 113: 1245-79.

Blos, K. and Rudolph, H. (2005) 'Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II. Verlierer aber auch Gewinner', IAB Kurzbericht 17, Nuremburg: Bundesagentur für Arbeit.

Bundesregierung (2004) Jahreswirtschaftsbericht 2004, Berlin: Bundesministerium der Finanzen.

CERC (2005) Aider au retour a` l'emploi, CERC report no. 6, Paris: La Documentation Française.

Clasen, J. (1999) 'Beyond social security: the economic value of giving money to unemployed people', European Journal of Social Security 1 (2): 151-80.

Clasen, J. (2005) Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared, Oxford: Oxford University Press.

Clasen, J. and Clegg, D. (2004) 'Does the third way work? The left and labour market reform in Britain, France and Germany', in J. Lewis and R. Surender (eds), Welfare State Change: Towards a Third Way?, Oxford: Oxford University Press, pp. 89-110.

Clasen, J., Duncan, G., Eardley, T., Evans, M., Ughetto, P., van Oorschot, W. and Wright, S. (2001) 'Towards ''single gateways''? A cross-national review of the changing roles of employment offices in seven countries', Zeitschrift für ausländisches und internationales Sozialrecht 15 (1): 43-63.

Clegg, D. and Clasen, J. (2004) State 'Strength', Social Governance and the Reform of Labour Market Policy in France and Germany, paper prepared for 2004 ESPAnet conference, Oxford, 9-11 September 2004.

Crouch, C. (1999) 'Employment, industrial relations and social policy: new life in an old connection', Social Policy and Administration 33 (4): 437-57.

Dahl, K., Boesby, D. and Ploug, N. (2002) Welfare Systems and the Management of the Economic Risk of Unemployment: Denmark, SFI Research Paper 8:2002.

Daniel, C. (2001) 'Les politiques sociales franc¸aises face au chômage', in C. Daniel and B. Palier (eds), La protection sociale en Europe: le temps des reformes, Paris, La Documentation Franc¸aise, pp. 141-49.

DWP (2003) Benefit Expenditure Tables, table C1, DWP Statistics and Research, London: DWP.

Ebbinghaus, B. (2002) Varieties of Social Governance: Comparing the Social Partners' Involvement in Pension and Employment Policies, Cologne: Max-Planck Institute for the Study of Societies.

Enjorlas, B., Laville, J.-L., Fraisse, L. and Trickey, H. (2001) 'Between subsidiarity and social assistance □/ the French republic route to activation', in I. Lodemel and H. Trickey (eds), An Offer You Can't Refuse – Workfare in International Perspective, Bristol: Policy Press, pp. 41-70.

European Commission (1998) Modernising Public Employment Services to Support the European Employment Strategy, Commission Communication 98/641, Brussels: European Commission Directorate General V.

Esping-Andersen, G. (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (2002) Why We Need a New Welfare State, Oxford: Oxford University Press.

Faggio, G. and Nickel, S. (2003) 'The rise of inactivity among adult men', in R. Dickens, P. Gregg and J. Wadsworth (eds), The Labour Market under New Labour, Houndsmills: Palgrave, pp. 40-52.

Ferrera, M., Hemerijck, A. and Rhodes, M. (2000) 'Recasting European welfare states for the 21st century', European Review 8 (3): 151-70.

Finn, D. (1997) 'The stricter benefit regime and the New Deal for the unemployed', in E. Brunsdon, H. Dean and R. Woods (eds), Social Policy Review 10, London: Social Policy Association, pp. 105-22.

Freyssinet, J. (2002) La re´forme de l'indemnisation du cho^mage en France (mars 2000 -juillet 2001), IRES Working Paper 02.02, Noisy le Grand: IRES.

Gallie, D. and Paugam, S. (eds) (2000) Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe, Oxford: Oxford University Press.

Gilbert, N. (2002) The Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility, New York: Oxford University Press.

Gilbert, N. and van Voorhis, R. (eds) (2001) Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies, New Brunswick: Transaction Books.

Goul Andersen, J. (2002) 'Work and citizenship: unemployment policies in Denmark, 1980□/2000', in J. Goul Andersen and P. Jensen (eds), Changing Labour Markets, Welfare Policies and Citizenship, Bristol: Policy Press, pp. 59-81.

Green-Pedersen, C., Hemerijck, A. and Van Keesbergen, K. (2001) 'Neoliberalism, third way or what?', Journal of European Public Policy 8 (2): 307-25.

Grimshaw, D. and Rubery, J. (1997) 'Workforce heterogeneity and unemployment benefits: the need for policy reassessment in the European Union', Journal of European Social Policy 7 (4): 291-318.

Handler, J. (2004) Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion, New York: Cambridge University Press.

Hemerijck, A. (2006) 'Reversing the downward spiral of inactivity. Dutch welfare reform in the 1990s', in J. Clasen, M. Ferrera and M. Rhodes (eds), Welfare States and the Challenge of Unemployment: Reform Policies and Institutions in the European Union, London: Routledge (forthcoming).

Hemerijck, A., Manow, P. and Van Kersbergen, K. (2000) 'Welfare without work? Divergent experiences of reform in Germany and the Netherlands', in S. Kuhnle (ed.), Survival of the European Welfare State, London: Routledge, pp. 106-27.

Hvinden, B., Heikkila¨, M. and Kamkare, I. (2001) 'Towards activation? The changing relationship between social protection and employment in Western Europe', in M. Kauttoo, J. Fritzell, B. Hvinden, J. Kvist and H. Uusitalo (eds), Nordic Welfare States in the European Context, London: Routledge.

Kerschen, N. and Kessler, F. (1990) 'Unemployment benefit in France and the Federal Republic of Germany: social protection or employment market regulation? Some legal aspects', International Social Security Review 43 (3): 270-85.

Kvist, J. (1998) 'Complexities in assessing unemployment benefits and policies', International Social Security Review 51 (4): 33-55.

Kvist, J. (2002) 'Activating welfare states. How social policies can promote employment', in J. Clasen (ed.), What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-National Perspectives, Bristol: Policy Press, pp. 197-210.

Kvist, J. (2003) 'Scandinavian activation strategies in the 1990s: recasting social citizenship and the Scandinavian welfare model', in R. Sigg and C. Behrendt (eds), Social Security in the Global Village, New Jersey: Transaction Books, pp. 223-49.

Larsen, T. (2005) 'Active labour market policy in Denmark as an example of transitional labour market and flexicurity arrangements – what can be learnt?', in T. Bredgaard und F. Larsen (Hrsg.) Employment Policy from Different Angles, Copenhagen: DJOF Publishing, pp. 115-34.

Lind, J. (2004) 'The restructuring of the Ghent model in Denmark and consequences for the trade unions', Transfer 10: 4.

Layard, R. (2000) 'Welfare-to-work and the New Deal', World Economics 1 (2): 29-39.

Lodemel, I. (2004) 'The development of workfare within social activation policies', in D. Gallie (ed.), Resisting Marginalization; Unemployment Experience and Social Policy in the European Union, Oxford: Oxford University Press, pp. 197-222.

Lodemel, I. and Trickey, H. (eds) (2001) An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective, Bristol: Policy Press.

Ludwig-Mayerhofer, W. (2005) 'Activating Germany', in T. Bredgard and F. Larsen (eds) Employment Policy from Different Angles, Copenhagen: DJOF Publishing, pp. 95-112.

Madsen, P. K. (2006) 'How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state', in J. L. Campbell, J. A. Hall and O. K. Pedersen (eds), National Identity and a Variety of Capitalism: The Case of Denmark, Montreal: McGill University Press (forthcoming).

Manow, P. (1997) Social Insurance and the German Political Economy, discussion paper 97/2, Cologne: Max-Planck-Institut fu¨r Gesellschaftsforschung.

Manow, P. (2002) 'Consociational roots of German corporatism: the Bismarckian welfare state and the German political economy', Acta Politica 37 (1/2): 195-212.

McIntosh, S. (2004) 'Skills and unemployment', in D. Gallie (ed.), Resisting Marginalization: Unemployment Experience and Social Policy in the European Union, Oxford: Oxford University Press, pp. 140-68.

OECD (1997) Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: A Streamlined Public Employment Service, Report (OECD/GD(97)161) of the meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Committee, 15/10/1997, Paris: OECD.

OECD (2003) Employment Outlook, Paris: OECD.

OECD (2004a) Benefit and wages, OECD Indicators, Paris: OECD.

OECD (2004b) Employment Outlook, Paris: OECD.
Pierson, P. (2001) 'Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies', in P. Pierson (ed.), The New Politics of the Welfare State, Oxford: Oxford University Press, pp. 410-56.

Ploug, N. (2006) 'The Danish employment miracle: contents and impact of institutional reform of labour market policies in Denmark in the 1990s', in J. Clasen, M. Ferrera and M. Rhodes (eds), Welfare States and the Challenge of Unemployment: Reform Policies and Institutions in the European Union, London: Routledge (forthcoming).

Polanyi, K. (1944) The Great Transformation, New York: Rinehart.

Rhodes, M. (2000) 'Restructuring the British welfare state: between domestic constraints and global imperatives', in F. W. Scharpf and V. A. Schmidt (eds), Welfare and Work in the Open Economy (vol. II), Oxford: Oxford University Press, pp. 19-68.

Rousseau, Y. (2005) 'Du monopole de placement a` un nouveau service public de l'emploi', Droit Social, no. 4 (April 2005): 456-65.

Salais, R., Bavarez, N. and Reynaud, B. (1986) L'invention du chômage,
Paris: Presses Universitaires de France

Schmid, G. (2002) 'Towards a theory of transitional labour markets', in G. Schmid and B. Gazier (eds), The Dynamics of Full Employment, Cheltenham: Elgar, pp. 151-95.

Statistisches Bundesamt (2005) Statistisches Jahrbuch, Wiesbaden.

Torfing, J. (1999) 'Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state', Journal of European Social Policy 9 (1): 6-28.

Trubeck, D. and Mosher, J. (2003) 'New governance, employment policy
and the European social model', in J. Zeitlin and D. Trubek (eds),

Governing Welfare and Work in a New Economy: European and American Experiments, Oxford: Oxford University Press, pp. 33-58.

Tuchszirer, C. (2002) 'Réforme de l'assurance chômage du PAP au PAP/ND: le Programme d'Action Personalisée pour un Nouveau Départ', La Revue de l'IRES 38: 51-77.

Unedic Unistatis (2005) Demandeurs d'emploi indemnise´ et non indemnisé data base, http://www.assedic.fr/unistatis/.

Vericel, M. (2005) 'La réorganisation du service public de l'emploi ou la difficile mise en oeuvre d'une réformé, Droit Social, no. 12, pp. 1174-8.

Visser, J. and Hemerijck, A. (1997) A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Walters, W. (2000) Unemployment and Government: Genealogies of the Social, Cambridge: Cambridge University Press.

Wood, S. (2001) 'Labour market regimes under threat? Sources of continuity in Britain, Germany and Sweden', in P. Pierson (ed.), The New Politics of the Welfare State, Oxford: Oxford University Press, pp. 368-409.

Elke Viebrock - Jochen Clasen

FLEXICURITY - AKTUÁLIS HELYZETJELENTÉS*

BEVEZETÉS[1]

Az elmúlt évtizedekben az európai munkaerőpiacokat úgy jellemezték, hogy hiányzik belőlük az új és egyre inkább nemzetköziesedő gazdaság és a dinamikusabb munkaerő-kereslet által megkívánt elégséges rugalmasság. Ezzel párhuzamosan a nagyrészt a férfiak által uralt, teljes munkaidős és folyamatos foglalkoztatású munkaerő-piaci modellre épülő hagyományos szociális védelmi programok egyrészt mindinkább alkalmatlannak bizonyultak a növekvő számú atipikus munkaviszonyban foglalkoztatott munkavállaló számára, másrészt pedig a gazdasági és demográfiai problémák miatt egyre gyengült a pénzügyi fenntarthatóságuk. Kétségkívül feszültség keletkezett a nagyobb munkaerő-piaci rugalmasság iránti igények, illetve a dolgozók és családjaik megfelelő szintű szociális védelmének biztosítása között. Ebben a helyzetben a munkaerőpiacokkal foglalkozó szakirodalom hangsúlyozta a rugalmasság és biztonság közötti lehetséges átváltás (trade-off) megjelenését. A feltevések szerint a rugalmas munkaerőpiacok ösztönzik a munkahely-teremtést, de egyúttal csökkentik a munkavállalók gazdasági biztonságának szintjét.

További feszültségek alakulnak ki a foglalkoztatás növelésére és a rugalmasság erősítésére irányuló törekvések, illetve az országos jóléti programok (például korai nyugdíjazási lehetőségek, munkanélküli-, táppénz-, és rokkantellátások) nem szándékolt hatásai közötti ellentét következtében. Az alacsonyabb munkanélküliség nem feltétlenül jár együtt a magasabb foglalkoztatottsággal, könnyen a nem foglalkoztatottak számának gyarapodását is jelentheti, ami a termelékenység csökkenése és a szociális biztonsági rendszerek pótlólagos kiadásai miatt magas szociális alternatív költségekhez vezet. Másrészt viszont, az ilyen utak lezárásáért nagy árat kellene fizetnünk a társadalmi-gazdasági biztonság terén.

A "flexicurity"[2] koncepciója megoldást jelenthet ebben a helyzetben. Az elképzelés a munkahelyteremtést célzó rugalmasság és a szociális biztonságot szem előtt tartó védelem körültekintően kiegyensúlyozott kombinációját jelenti. A flexicurity a foglalkoztatáspolitika és a szociálpolitika koordinációján alapul. A foglalkoztatáspolitika feladata, hogy a lehető legjobb körülményeket teremtse meg a munkahelyek számának növekedéséhez, a szociálpolitikának pedig mindenki számára garantálnia kell az elfogadható szintű gazdasági és szociális biztonságot, beleértve azokat is, akik szabályozatlan munkaerőpiacon tevékenykednek. Egyes országokat, nevezetesen Dániát és Hollandiát, modellnek tartanak abból a szempontból, hogy miként dinamizálható a munkaerőpiac a szociális védelem

---

* *Elke Viebrock and Jochen Clasen: Flexicurity – a state-of-the art review. REC-WP 01/2009. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, RECWOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh 2009.*

[1] E műhelytanulmány rövidített változata "Flexicurity and welfare reform: A review" címmel megjelent a következő helyen: *Socio Economic Review* 7(2), 2009, 305-331.

[2] A flexicurity a flexibility ('rugalmasság') és a security ('biztonság') kombinációja a foglalkoztatás terén. *(a ford.)*

gyengítése nélkül. Az utóbbi időben a téma kiemelt figyelmet kapott több uniós programban, elsősorban az Európai Foglalkoztatási Stratégiában.

A következőkben négy szempont alapján ismertetjük a flexicurityről folyó viták irodalmát. Az első részben, az elmúlt két évtizedben változó gazdasági feltételekkel szembesítve, áttekintjük a koncepció kialakulását. Ez után részletesebben megvizsgáljuk a flexicurity alkotórészeit és kiválasztott európai országok - elsősorban Dánia és Hollandia - példáján bemutatjuk a "flexicurity valóságos világait". A következő rész azzal foglalkozik, hogy alkalmazhatók-e a flexicurityt célzó politikák az adott országokon kívül. Végül a flexicurity koncepcióját támogató, európai, szupranacionális és nemzeti szinten tevékenykedő kollektív szereplőket vesszük szemügyre.

A flexicurity koncepciója

A neoliberális elmélet értelmezése szerint a munkanélküliség sok európai országban tapasztalható állandósuló szintje és a széles körben kialakult tartós munkanélküliség jelzik a munkaerőpiacok rugalmasabbá tételének és deregulációjának szükségességét. Ezzel párhuzamosan az életvitel individualizálódásának és pluralizálódásának társadalmi trendjei felvetették azt a kérdést is, hogy a "szabályos munkaszerződés" az európai jóléti államok fontos alkotóeleme maradjon-e. Az elmúlt évtizedekben a munkaerő-piaci részvétel "atipikus" formái különösen a korlátozó foglalkoztatás-védelmi törvényeket alkalmazó országokban terjedtek el. Lehet, hogy e trend erősítette a vállalatok rugalmasságát, de egyúttal egyértelműen gyengítette sokak foglalkoztatási- és jövedelem-biztonságát és elősegítette a szegmentált munkaerőpiacok kialakulását, ahol a jól védett központi szektorok mellett védelem nélküli szektorok találhatók a munkaerőpiacok peremvidékén. Ebből következően a nagyobb rugalmasságot össze kell egyeztetni a kielégítő szintű biztonsággal, ami viszont egyúttal a készségek és képzettségek javításának, és a munkaerőpiac hosszabb távon fenntartható integrált működésének az előfeltétele. Röviden, a folyamatban levő munkaerő-piaci reformot megfelelő típusú jóléti reformokkal kell társítani.

Az Európai Bizottság (2007: 5) kritikája szerint azonban gyakorta előfordul, hogy "a politikák *vagy* a vállalatok rugalmasságának, *vagy* a dolgozók biztonságának az erősítését célozzák; ennek következtében semlegesítik egymást, vagy ellentétesek egymással" (kiemelés az eredetiben). A flexicurity alapelvei válasznak tekinthetők erre az egyoldalú megközelítésre, mivel a munkáltatók és a dolgozók igényeit is kielégítik. A koncepció azon a feltevésen nyugszik, hogy a rugalmasság és a biztonság nem kizárják, hanem kiegészítik egymást. Elméleti szempontból a flexicurity megvalósítására irányuló politikák a gazdaságpolitika és szociálpolitika szinkronizálásaként jellemezhetők, poszt-deregulációs alternatívának (Keller and Seifert, 2004), vagy az általában az angolszász munkaerőpiacoknak tulajdonított rugalmasság és a (dél-)európai országokat jellemző szigorú munkahely-védelem közötti "harmadikutas stratégiának" (OECD, 2004), vagy a liberális piacgazdaságok rugalmassága és a hagyományos skandináv jóléti államok szociális biztonsági hálója közötti megoldásnak (Madsen, 2002a) tekinthetők.

A flexicurity koncepciója különösen két európai országban, Dániában és Hollandiában végbement fejleményekre és vitákra vezethető vissza. Egyes szerzők szerint a flexicurity koncepcióját a holland szociológus, Hans Adriaansens használta először az 1990-es évek közepén a holland Rugalmasság és Biztonság törvény és a dolgozók közvetítők révén történő munkába helyezéséről szóló törvénnyel összefüggésben (van Oorschot 2004b; Wilthagen and

Tros, 2004). A neologizmust azután holland társadalomtudósok (például Wilthagen, 1998; Muffels *et al.* 2002), majd más európai országok, például Dánia, Belgium és Németország kutatói is még az előtt használni kezdték, hogy az Európai Bizottság és más európai szervezetek berkein belül meghonosodott volna. (Keune and Jepsen, 2006). Egy másik vélemény szerint a flexicurity a dán szociáldemokrata kormány által 1993-ban és az ezt követő években bevezetett munkaerő-piaci reformokra vezethető vissza. A holland és a dán példa valójában a flexicurity két, a többi európai országban folyó vitákat befolyásoló különböző felfogását jeleníti meg (lásd a későbbiekben a 3. részben), ami némiképp értelmetlenné teszi a flexicurity kizárólagos eredetével kapcsolatos nézetkülönbségeket.

A flexicuritynek nincs általánosan elfogadott definíciója. Egyes szerzők meglehetősen tágan értelmezik a koncepciót, például olyan politikaként, amely célja "a rugalmasság és biztonság közötti új egyensúly" elérése (Klammer and Tillmann, 2001:15), vagy a munkaerő-piaci rugalmasság, illetve a növekvő társadalmi kirekesztés és a dolgozó szegények osztályának kialakulása elleni intézkedések összeegyeztetése révén létrejövő "biztos rugalmas foglalkoztatásként" (Ferrera *et al*. 2001:120). Az Európai Bizottság egyszerűen úgy definiálja a flexicurityt, hogy az "a rugalmasság és biztonság munkaerőpiacon történő egyidejű erősítésére irányuló integrált stratégia" (European Commission 2007:5).

Az általánosan elfogadott definíció hiányát emeli ki az a tény is, hogy a flexicurityt gyakran ugyanazok a szerzők is egyszer egy közpolitika-típus, máskor egy munkaerő-piaci feltétel leírására használták. Például Wilthagen és munkatársai a flexicurityt a gyengébb munkaerő-piaci csoportokra irányuló átgondolt és koordinált stratégiának tartják (lásd pl. Wilthagen and Tros, 2004:169; Wilthagen and Rogowski, 2002:250): *"Olyan politikai stratégia, amely célja, hogy egyidejűleg és átgondolt módon erősítse egyrészt a munkaerőpiac, a munkaszervezet és a munkaügyi kapcsolatok rugalmasságát, másrészt pedig a biztonságot - a foglalkoztatási biztonságot és a szociális biztonságot - a munkaerőpiacon belüli és kívüli gyengébb csoportok számára."* Ugyanakkor Wilthagen és Tros (2004:170) egy intézmény-centrikusabb definíciót is megfogalmaz: *"A flexicurity 1) a foglalkoztatási, jövedelmi és 'kombinációs' biztonság egy bizonyos szintje, amely segíti a viszonylag gyenge helyzetű dolgozók munkaerő-piaci karrierjét és boldogulását és lehetővé teszi a tartós és magas színvonalú munkaerő-piaci részvételt és társadalmi befogadást, egyúttal pedig 2) a (külső és belső) numerikus-, funkcionális- és bérrugalmasságot, ami segíti a munkaerőpiacok (és az egyes vállalatok) változó feltételekhez való megfelelő és időben történő alkalmazkodását a versenyképesség és termelékenység fenntartása és fokozása érdekében."*

Az alkotórészeit vizsgálva, a rugalmasság és biztonság négy különböző típusát különböztetik meg. Atkinson (1984) "rugalmas vállalat" modelljét használva Wilthagen és Tros (2003; 2004) a következő típusokat különíti el:

- externális-numerikus rugalmasság: a dolgozók felvételének és elbocsátásának megkönnyítése és rugalmas munkaszerződések alkalmazása,
- internális-numerikus rugalmasság: a vállalatok azon képessége, hogy megküzdjenek a piaci fluktuációkkal (pl. túlmunkával, rugalmas munkaidővel, részmunkaidővel, szezonális munkával, alkalmi munkával, alvállalkozásba adással);
- funkcionális rugalmasság: a vállalatok képessége az alkalmazottaik készségeinek átalakítására és fejlesztésére a változó munkafeladatok diktálta igényeknek való megfelelés érdekében;
- fizetési- vagy bérrugalmasság: a teljesítményeken vagy eredményeken alapuló változatos fizetési lehetőségek bevezetésének képessége.

A rugalmasságot természetesen nem csak a munkáltatók, hanem az alkalmazottak szempontjából is értelmezhetjük. Ennek megfelelően különbséget tesznek a rugalmasság "aktív" és "passzív" típusa között (Wilthagen 2002; 2007), azaz megkülönböztetik a dolgozók és munkáltatók érdekei szerinti rugalmasságot (Auer 2006; Chung 2006; 2007). Az utóbbi a munkafeltételek adaptációját jelenti (például a munkaerőpiacok deregulációján keresztül), az előző pedig a munkavállalók szükségleteit érinti (például a munkahelyi és családi kötelezettségek összeegyeztetésének javításával).

A szakirodalom a rugalmasság típusaihoz hasonlóan általában a biztonság terén is négy különböző formát említ. Wilthagen és Tros (2003; 2004) a következő típusokat írják le:

- munkahely biztonsága: egy adott munkahely megtartásának bizonyossága (ugyanannál a munkáltatónál), például foglalkoztatást védő törvényekkel;
- foglalkoztatás biztonsága: a fizetett munkában levés bizonyossága (de nem szükségszerűen ugyanabban az állásban, vagy ugyanannál a munkáltatónál), például oktatás és képzés (és magas foglalkoztatási szintek) segítségével[3];
- jövedelem biztonsága: a fizetett munka félbeszakadása vagy megszűnte esetén a megfelelő és stabil jövedelemhez jutás bizonyossága ;
- kombinált biztonság: annak lehetősége, hogy a munkával kapcsolatos és az egyéb - elsősorban családi - felelősségek és kötelezettségek összeegyeztethetők (ezt általában a "munka-élet egyensúly" címszó alatt tárgyalják).

A flexicurity politikákat a rugalmasság és biztonság különböző fenti formáiból álló, összetett típusokként elemezhetjük, amelyek érinthetik az egyes dolgozókat, dolgozók csoportjait, bizonyos szektorokat, vagy a gazdaság egészét. Wilthagen és Tros (2004:171) a flexicurity politikák osztályozásának heurisztikus eszközéül megszerkesztett egy, a rugalmasság és biztonság négy-négy típusát tartalmazó mátrixot. Például az országos munkaerőpiacok a rugalmasság és biztonság adott sajátos kombinációi szerint kategorizálhatók (European Commission, 2006a). Más szóval, a mátrix felhasználható az országos (vagy szektorális) flexicurity jellemzésének, tipizálásának építőkockájaként. A flexicurity mindkét alkotóelemének többdimenziós jellege miatt azonban nagyon nehéz feladat a teljes mátrix megalkotásához szükséges adatok biztosítása. Ezenkívül egyes szerzők hangsúlyozzák, hogy a rugalmasság és biztonság különböző típusai közötti lehetséges kombinációk igen nagy száma miatt a flexicurity bizonytalan és homályos koncepcióvá válhat (pl. Keune and Jepsen, 2006). Mások (pl. Tangian, 2005) empirikus alapon kritizálták a mátrixot, mivel véleményük szerint nem veszi figyelembe azt a mérési problémát, hogy mennyi rugalmasság vált ki mennyi biztonságot, és mivel a nyilvánvaló átváltásokra (trade-offs) összpontosít, nem tudja értelmezni a kizárólag a rugalmasságra, illetve biztonságra irányuló politikákat.

Ugyanakkor a flexicurity tipologizálása a rugalmasság és biztonság egyes kiválasztott dimenzióira alapozva is megalkotható. Mindenesetre a gyakorlatban nem minden rugalmasság és biztonság közötti kapcsolat valószínű, vagy akár lehetséges. Valójában a szakirodalomban említett átváltások gyakran nem a rugalmasság valamelyik típusa és a biztonság valamelyik típusa között vannak, hanem speciális kombinációk, például a munkahely biztonsága és a foglalkoztatás biztonsága között jönnek létre. Például az Európai Bizottság (2006a) az

[3] Auer (2006) jobbnak tartja a "munkaerő-piaci biztonság" kifejezést, mivel a "foglalkoztatási biztonság" kifejezés azt sugallja, hogy a munkások ugyanazon vállalaton belül tudnak maradni, ha nem is állandóan ugyanabban az állásban vagy ugyanazzal a feladattal (és így a belső rugalmasságra vonatkozik).

externális-numerikus rugalmasság és a jövedelmi/foglalkoztatási biztonság dimenziójára összpontosít. Auer és Cazes (2002) a rugalmasság egyszerű osztályozását nyújtja, amely a foglalkoztatás védelmének erősségén és a munkanélküli juttatások bőkezűségén alapul. Tros (2004) felhasználja a mátrixot az idősebb dolgozókat célzó különböző flexicurity politikák osztályozásában.

Különböző munkaerő-piaci problémák, politika-alkotórészek, és a nagyobb rugalmasságot gátló akadályok

A Flexicurityt Vizsgáló Európai Szakértő Csoport (European Expert Group on Flexicurity, 2007) szerint a flexicurity politika alkalmazásának és sikerességének egyik eleme a szociális partnerek és az állami hatóságok közötti támogató és gyümölcsöző párbeszéd. A munkaerő-piaci feltételek és kihívások különbözőségét szem előtt tartva a Szakértő Csoport más vonatkozásokban kevésbé fogalmaz meg általános érvényű javaslatokat és alternatív megoldásokat kínál a flexicurity megvalósítására (lásd még European Commission, 2007:28-35). Ezek a következők:

- A szerződési formák szegmentáltságának kezelése
- Flexicurity a vállalaton belül és a munkahelyek közötti átmenet biztonságának garantálása
- A munkavállalók körében tapasztalható tudás- és esélybeli különbségek kezelése
- A munkanélküli juttatást kapók és az informálisan foglalkoztatott dolgozók esélyeinek javítása

Mint az elnevezésük is mutatja, ezek a különböző flexicurity-utak az európai munkaerőpiacokon különböző mértékben látható különböző problémákra adott válaszok. Például előfordulhat, hogy egyes országoknak (vagy szektoroknak) a szegmentált munkaerőpiacok problémájával kell szembenézniük, ahol nagy arányban találhatók olyan"kívülállók", akik számára nem adott a biztonság és a szigorú foglalkozási szabályozás hatásaként csekély lehetőségük van az állandóbb és nagyobb biztonságot nyújtó állások megszerzésére. A Szakértő Csoport nem említ példaként országokat, de ez a helyzet valószínűleg tipikusan a dél-európai országokat jellemzi, ahol az első megoldás tűnik a legmegfelelőbbnek. Egy másik kihívást jelenthet az olyan munkaerőpiac, ahol - különösen a nagyvállalatokban - nagy arányban vannak magas fokú munkahely-biztonsággal rendelkező dolgozók, de ahol elbocsájtás esetén kevés az esély új állás megszerzésére. Ezért a munkaerő rugalmassága általában a vállalati szintre korlátozódik, a munkaerő-áramlás meglehetősen alacsony szintű, és tipikusan magas arányú a tartós munkanélküliség. E kihívás elsősorban a kontinentális nyugat-európai országokban jelentkezik, kezelésére pedig a második flexicurity megoldást javasolják.

A harmadik megoldás az alacsony képzettségű dolgozók nagy arányával, és a rosszul és jól fizetett munkavállalók közötti éles megkülönböztetéssel jellemezhető rugalmas munkaerőpiacok előtti kihívásra kíván választ adni. E leírásnak valószínűleg a dolgozó szegények sajátos problémájával küzdő Egyesült Királyság felel meg leginkább. Végül, a negyedik megoldás a Közép-Kelet-Európa átmeneti országaiban megfigyelhető helyzetre illik leginkább, ahol magas a tartós juttatást kapó inaktív munkaképes korúak aránya, és kevés aktiválást célzó ösztönző működik. Ez társul az alacsony termelékenység és az informális szektorban történő nagyarányú részvétel problémájával.

Úgy tűnik, hogy a flexicurity különböző típusai az Európában látható egyes ország-specifikus probléma-együttesekre reagálnak. Ezt azonban nem mondják ki nyíltan, hogy a flexicurity terén elkerüljék a túlzottan határozott uniós útmutatást. A Szakértő Csoport (2007:4) így a következő módon fogalmaz: "A tagállamok maguk döntik el, hogy melyik kihívás a legsürgetőbb számukra, és nem elképzelhetetlen, hogy egynél több megoldást kívánnak igénybe venni."

Az Európai Bizottság (2007) azt javasolja, hogy négy politikaterületre koncentrálva kezeljék ezeket a sajátos kihívásokat:

- rugalmas és megbízható foglalkoztatás-védelmi rendszerek
- átfogó stratégiák az egész élethosszon át tartó tanulásra
- hatékony aktív munkaerő-piaci politikák
- modern szociális biztonsági rendszerek

Mivel ezt a négy területet általában a flexicurity politika központi alkotóelemeinek tartják, az alábbiakban röviden megvizsgáljuk mindegyiket.

Először, a közgazdasági irodalom egy ideje a foglalkoztatás védelme és bizonyos munkaerő-piaci jellemzők (például a munkanélküliség és a foglalkoztatás növekedése) közötti kapcsolatra összpontosít. Ezzel szemben a jóléti állammal kapcsolatos kutatások csak viszonylag nemrég kezdték el vizsgálni, hogy a munkaerőpiac szabályozása milyen hatással van a szociális biztonságra (Esping-Andersen, 1999; Bonoli, 2003). Itt most nem mehetünk bele a kiterjedt foglalkoztatás-védelem előnyeinek és hátrányainak részletes tárgyalásába. Elegendő annyit megjegyezni, hogy az elemzések tanúbizonysága szerint a szigorú foglalkoztatás-védelem csökkenti az elbocsátások számát, de megakadályozza a munkanélküliségből a foglalkoztatásba való átmenetet (OECD, 2007). Így valószínűleg hozzájárul a munkaerőpiacon bennlevők és kívülállók közötti megoszlás erősítéséhez, különösen ott, ahol a szabályozás elkülönülten kezeli a szabályos és a más formájú foglalkozási szerződéseket. Boeri és munkatársai (2003) kimutatták, hogy az elmúlt években csak kevés ország enyhítette a szabályosan foglalkoztatott dolgozók foglalkoztatás-védelmének szigorúságát, és a foglalkoztatás-védelmi szabályozásban bekövetkezett változások többsége a munkaerőpiac perifériáját érintette. A munkaerőpiac perifériáját érintő dereguláció elősegíti a szegmentált munkaerőpiacok kialakulását, ahol az atipikus munkaszerződéssel rendelkező dolgozók viselik a gazdasági megrázkódtatásokhoz való alkalmazkodás terheit. Mindez bizonytalanabb foglalkoztatáshoz, az atipikus szerződéssel rendelkezők számára nyújtott megfelelő képzési szolgáltatások hiányához, és a termelékenységre gyakorolt negatív hatásokhoz vezetett.

A foglalkoztatás védelme érdekében született törvények hatásai nyilvánvalóan vitathatók. A liberalizáció híveinek álláspontja szerint a szigorú szabályozás a kevésbé dinamikus munkaerőpiacok kialakulását ösztönzi, és rontja a nők, a fiatalok és az idősebb dolgozók foglalkoztatási esélyeit. Kétséges azonban, hogy a foglalkoztatás védelme valóban csökkenti-e a foglalkoztatást és tartósítja-e a munkanélküliséget. Például, ha a végkielégítéseket és az elbocsátás előtti figyelmeztetéseket optimális módon választják meg, akkor Pissarides (2001) szerint a munkanélküli biztosítás nem akadályozza a munkahelyek létesítését.[4] Ezenkívül

[4] A foglalkoztatás védelmét célzó törvények, a bennlevők/kívülállók problémakör áttekintésére lásd pl. Cazes and Nesporova (2003) és Emmenegger (2007). Az elbocsátással szembeni védelem hatásának értékelésében mutatkozó komplexitásra lásd Büchtemann and Walwei (1996).

széles körűen ismertek és elismertek a foglalkoztatás-védelem pozitív hatásai, mint például a vállalatok ösztönzése a képzésbe történő beruházásba, vagy az alkalmazottak lojalitásának és termelékenységének erősítése (European Commission, 2007).

Másodszor, az Európai Unión belül a flexicurityről folyó jelenlegi vitákban az élethosszon keresztüli tanulás vált a másik divatos kifejezéssé. Az élethosszon keresztüli tanulás elterjedtsége pozitívan kapcsolódik a magas szintű foglalkoztatáshoz és az alacsony tartós munkanélküliséghez (European Commission, 2006a). Csak akkor lesz hatékony a rugalmas munkaerőpiacok ösztönzése és a magas fokú biztonság kialakítása, ha a dolgozók megkapják az alkalmazkodáshoz szükséges eszközöket és a munkakarrierjükben való előrejutás lehetőségeit. A folyamatos oktatást és képzést a teljes egyéni életcikluson keresztüli foglalkoztathatóság és alkalmazkodóképesség kulcsának tartják, amely egyúttal az Európai Unió által célul kitűzött magas termelékenységű gazdasági modell megvalósítását is segíti. A gyors technológiai változásokra és a demográfiai problémákra adott innovatív válaszként az EU erőteljesen támogatja a humán erőforrásokba történő, egész életcikluson átívelő beruházást és az úgynevezett aktív öregedés stratégiáit. Az EU szerint ezek egyszerre növelik a vállalatok versenyképességét és javítják a dolgozók hosszú távú foglalkoztathatóságát (European Commission, 2007).

Harmadszor, a munkanélküli juttatási rendszerek ma már jobban kapcsolódnak az aktív munkaerő-piaci programokhoz. A munkanélküli juttatások az állásváltoztatás alatti negatív jövedelem-következmények ellensúlyozásával, a szabályzásuktól függően, a foglalkoztatás-védelemnél hatékonyabban képesek a munkaerő-piaci kockázatokkal szembeni védelemre. A munkahelykeresés intenzitására való vitathatóan negatív hatásukat kiegyenlíthetik a munkanélküli juttatásokat aktív munkaerő-piaci programokkal kombináló hatékony aktiváló stratégiák. Végül, az aktív munkaerő-piaci programok a munkahelyváltás és a munkanélküliségből a foglalkoztatásba történő átmenet segítésével általános vélekedés szerint alapvető szerepet játszanak a rugalmasság és foglalkoztatási biztonság közötti megfelelő egyensúly kialakításában, a munkaerő-piaci szegmentálódás kockázatának enyhítésében és az összegzett munkanélküli ráta csökkentésében (European Commission, 2006a; OECD, 2006c). Mindehhez szorosan kapcsolódnak az egyénre szabott karrier-tanácsadást célzó és az egyenlő esélyeket támogató politikák, például az úgynevezett "munka-élet egyensúly" javításával (European Commission, 2006b).

A flexicurityról folyó vitában hangsúlyozzák az e politikák és intézmények közötti interakciókat; a flexicurity olyan integrált stratégiának tekinthető, amely a fenti négy komponens közötti kombináció (vagy átváltás) optimalizálását célozza. Például, az egyik lehetséges reformstratégia szerint a rugalmasabb foglalkoztatás-védelemért "cserébe" magasabb jövedelemkompenzációval és az aktív munkaerő-piaci programokhoz való könnyebb hozzáféréssel erősítik a munkanélküliek szociális jogait. A flexicurity politikákhoz vezető utakat azonban akadályozhatják a működő politika-együttesek vagy átváltások. Például, sok szigorú foglalkoztatás-védelemmel rendelkező országban kevésbé bőkezű munkanélküli juttatási programokat találunk, míg a "flexicurity országokban" ennek ellenkezője figyelhető meg: az alacsony szintű foglalkoztatás-védelem viszonylag bőkezű munkanélküli juttatásokkal kombinálódik. Boeri és munkatársai (2006) 28 ország példáján empirikusan vizsgálták ezt az átváltást és azt állapították meg, hogy az ilyen átváltások meglehetősen stabil politikai-gazdasági egyensúlyt fejeznek ki. Így politikailag nehezen elfogadtathatónak bizonyulnak a szabályos munkaszerződéssel rendelkezők foglalkoztatás-védelmének csökkentése révén megvalósítandó nagyobb munkaerő-piaci rugalmasság elérésére történő felhívások. Boeri és munkatársai (2003; 2006) elméleti feltevései és

empirikus vizsgálatai azonban azt támasztják alá, hogy a kevesebb foglalkoztatás-védelmen és bőkezűbb munkanélküli juttatásokon alapuló flexicurity politikák a kevésbé összenyomott bérszerkezettel rendelkező országokban alakulnak ki. Ennek megfelelően, akkor lehetséges a foglalkoztatás-védelem megreformálásával kapcsolatos konszenzus kialakulása, ha a munkaerő-piaci rugalmasságot a munkaerő alacsonyabban képzett csoportjait kedvezményező munkanélküli biztosítással ellensúlyozzák.

A flexicurity valóságos világai

A flexicurity prototípusaiként különösen a Dániában és Hollandiában folytatott politikákat tekintik olyanoknak, amelyek a szociális védelem sérelme nélkül sikeresen valósították meg a (nagyobb) munkaerő-piaci rugalmasságot. Ezért kissé részletesebben ismertetjük e két ország tapasztalatait, utána pedig áttekintjük a többi európai országban folytatott flexicurity jellegű politikákat.

Flexicurity Dániában

A flexicurity dán modellje három elem kombinációjából áll: rugalmas munkaerőpiac, bőkezű munkanélküli ellátások, és az aktiválás hangsúlyos szerepe. E kombináció a dán munkaerő-piaci politika "arany háromszögeként" vált ismertté (lásd pl. Madsen, 2004:101).[5] Dióhéjban elbeszélve, a modell az alacsony szintű foglalkoztatás-védelem révén támogatja a magas fokú foglalkoztatási és földrajzi mobilitást, amelyet bőkezű munkanélküli juttatások és a készségek javítását, illetve a munkanélküliek aktiválását célzó ambiciózus aktív munkaerő-piaci programok kompenzálnak. Wilthagen (2007) mátrixát használva, a dán modell kombinálja az erős externális-numerikus rugalmasságot (az elbocsátással szembeni gyenge védelmet) a magas szintű jövedelembiztonsággal (bőkezű munkanélküli juttatásokkal) és a magas szintű foglalkoztatási biztonsággal (az átképzéshez való jogon alapuló munkaerő-piaci politikával). Döntő fontosságú, hogy a munkahely biztonságát helyettesítették a foglalkoztatás biztonságával (European Commission, 2006a). A dán flexicurity politika leírható úgy is, hogy tartalmazza az, EU által kiválasztott mind a négy alkotórészt, mivel együtt alkalmazza a rugalmas munkavállalási szabályozást, a hatékony szociális biztonsági védelmet, az aktív munkaerő-piaci politikát és az élethosszon keresztüli tanulást. Jól szemléltetik ezt az 1990-es évek első felében bevezetett (majd később átalakított és visszametszett) programok, például a gyermekgondozásra és alkotószabadságra, valamint a továbbképzésre és kiegészítő szakmai fejlesztésre és képzésre biztosított fizetett szabadság. A flexicurity alapgondolata itt az, hogy az ilyen politikák a vállalat, a (képzési szabadságon levő) alkalmazottak és a munkanélküliek számára is hasznosak, mivel a munkáltatók pénztámogatást kapnak, ami fedezi a szabadságon levő alkalmazottak munkanélküliekkel való helyettesítésének költségeit (Wilthagen, 2007).

Ebben a modellben nagyon fontos a szociális partnerek szerepe. A szakszervezetek a bőkezű ellátást nyújtó és államilag szubvencionált, de nagyrészt a szakszervezetek kezében levő munkanélküli biztosítási rendszer megléte miatt elfogadták a dolgozók viszonylag könnyű alkalmazását és elbocsátását lehetővé tevő liberális foglalkoztatás-védelmi szabályokat. És viszont: a munkáltatók elfogadták a bőkezű munkanélküli juttatásokat, mivel ezek megkönnyítették, hogy a dolgozók elbocsátásával rugalmasan reagáljanak a változó piaci

[5] A dán flexicurity gyakorlat iránti nemzetközi érdeklődés eredményeként bőséges a téma irodalma. A vonatkozó irodalom ismertetésére vö. Madsen (2002a; 2002b; 2007), vagy Bredgaard et al. (2005).

keresletre (Clasen and Viebrock, 2008). Az aktív munkaerő-piaci politika formájában jelentkező harmadik elem döntő fontosságú, mivel a munkanélküliek képzettségi szintjének képzéssel és átképzéssel való fejlesztésével segíti a dolgozók munkanélküliség és munkavállalás közötti áramlását.

Pozitív munkaerő-piaci teljesítményűnek ítélt modellként a dán flexicurity politika jelentős nemzetközi érdeklődést keltett a politikusok és társadalomtudósok körében is. Az 1990-es évek eleje óta a dán foglalkoztatási ráta a közszektorban és a magánszektorban is jelentősen emelkedett, és a munkanélküliség az 1993-as több mint 12 százalékról 2001-re 5 százalék körülire csökkent. E trendet a rugalmasságot célzó intézkedések sikeres kombinációjának tulajdonítják, amelyet gyakran kötnek a globalizált liberális piacgazdasághoz és az állampolgárokat a strukturális változások negatív következményeivel szemben védő kiterjedt szociális biztonsági rendszerekhez - azaz a "flexicurityhez". A dán rendszer egy másik említésre méltó jellemzője, hogy megakadályozza a munkaerőpiac olyan alacsony bérű szegmensének (a "dolgozó szegények" csoportjának) kialakulását, amely sok liberális gazdaság - például az Egyesült Államok gazdaságának - tipikus sajátossága.

Flexicurity Hollandiában

A holland flexicurity legfontosabb jellemzője az atipikus, rugalmas jellegű munka és a szabályos munkarendben foglalkoztatott dolgozók jogosítványaihoz hasonló szociális biztonsággal kapcsolatos jogok kombinálása. Röviden, a modell "a nem-szabályos munka normalizálásaként" írható le (Visser, 2002; Wilthagen, 2007:3).[6] Intézkedéseket hoztak annak érdekében, hogy az életciklus egészében egyenlőbben oszoljon meg a munka, a gondozás és a tanulás. Egy költségvetés által támogatott önkéntes megtakarítási program lehetővé teszi a dolgozóknak, hogy megtakarítsák a fizetésük egy bizonyos százalékát, amiből finanszírozhatják az ápolás vagy tanulás miatt szünetelő munkaviszony periódusainak kiadásait (European Commission, 2006b). Kiterjesztették az aktív munkaerő-piaci programokat és új rendelkezéseket hoztak a munkaerő-kölcsönző cégek által kiközvetített, határozott idejű munkaszerződéssel rendelkező dolgozók foglalkoztatás-védelmének, képzéshez való jogának, megfelelő bérezésének és kiegészítő nyugdíjjogosultságának biztosítására (Wilthagen, 2007). Röviden, a munkaerő-piaci rugalmasság gyengítése nélkül erősödött a határozott időre felvett dolgozók pozíciója (European Commission, 2007).

A holland flexicurity modellt meg kell vizsgálni az elbocsátásokat szabályozó törvények és rendeletek változásaival kapcsolatban is. Hollandiában egy meglehetősen bonyolult, duális jellegű elbocsátást szabályozó törvény volt érvényben, amely erős védelmet biztosított a hagyományos foglalkoztatási szerződéssel rendelkező dolgozóknak, miközben a rugalmas munkarendben alkalmazottaknak, különösen a munkaerő-kölcsönző irodák által kiközvetítetteknek, nagyfokú bizonytalansággal kellett szembenézniük. A munkáltatók és munkavállalók érdekeinek összeegyeztetését, valamint a versenyképesség és szociális védelem egyidejű erősítését szem előtt tartva (Keune and Jepsen, 2006) 1997-ben elfogadták az úgynevezett "Rugalmasság és Biztonság Törvényt", amely rugalmasabbá tette a munkaerő-alkalmazás szabályait (enyhén csökkentve az elbocsátással szembeni védelmet a szabályos foglalkoztatásban), nagymértékben liberalizálta az időszakos munka piacát, és különböző területeken javította a biztonságot (például nagyobb foglalkoztatási és foglalkoztathatósági

[6] A dán esethez hasonlóan a holland flexicurity modellnek is bőséges az irodalma. Lásd például Auer (2002); Hesselink and van Vuuren (1999); van Oorschot (2001; 2004a); Visser (2003); és Wilthagen et al. (2004).

biztonság a nem szabályos módon foglalkoztatottaknak). A kritikusok azonban kiemelték, hogy a részmunkaidős dolgozók ugyan profitáltak az erősebb szociális védelemből, de más csoportok, például az úgynevezett "rugalmas dolgozók" (flex-workers) hátrányos helyzete változatlan maradt (lásd van Oorschot, 2004a).

Ha most ismét a flexicuritynek az Flexicurityt Vizsgáló Európai Szakértő Csoport (2007) által vázolt négy alkotóelemét vesszük figyelembe, azt láthatjuk, hogy a dán esethez képest mintha kisebb szerepe lenne az aktiváló stratégiáknak, miközben más megoldások - például a munkaerő-kölcsönző irodák - jelentősebb szerepet játszanak. Dániához hasonlóan azonban Hollandiában is úgy értékelik a flexicurity politikákat, hogy alapvetően ezeknek köszönhető a pozitív munkaerő-piaci teljesítmény (lásd OECD, 2004). Ehhez hasonlatos módon, mindkét országban hangsúlyozzák a szociális partnerek és a társadalmi párbeszéd szerepét a flexicurity politikák kialakításában és legitimálásában (lásd pl. Visser, 2003; Wilthagen, 1998).

Összegzésképpen elmondható, hogy a dán és a holland példa alapján nemcsak elméletileg léteznek, hanem a gyakorlatban is megvalósíthatók a rugalmasság és biztonság kombinálásának különböző modelljei. Meg kell azonban jegyezni, hogy az, amit mi most "flexicuritynek" nevezünk, egyik országban sem egy racionális politikai terv megvalósítása, hanem az idők folyamán fokozatosan végbement fejlődés, illetve a politikai küzdelmek és kompromisszumok eredménye (Madsen, 2002b).

Flexicurity a többi európai országban

Bár Dánia és Hollandia állnak a flexicurityről folyó viták középpontjában, sok más európai ország is bevezetett olyan programokat, amelyek nyíltan hirdetett célja a rugalmasság és biztonság összeegyeztetése volt. Természetesen ezeket a kezdeményezéseket itt nem tudjuk teljes egészükben áttekinteni. Kiválasztottunk néhány, különböző európai régiókat, eltérő jóléti állam-típusokat és munkaerő-piaci rendszereket reprezentáló példát, hogy bemutassuk a flexicurityhez vezető utak Európai Bizottság által is hangsúlyozott sokszínűségét. Itt most az adott területen Ausztriában, Közép-Kelet-Európa országaiban, Írországban és Spanyolországban folytatott politikákat vizsgáljuk meg.

Ausztria gyakran szerepel olyan országként, ahol sikeres flexicurity politikát vezettek be (European Commission, 2006b). Az osztrák gyakorlat jellemzője az EU-15 országainak teljesítményéhez képest átlagos szintű foglalkoztatás-védelem és munkanélküli juttatások, az aktív munkaerő-piaci programokra fordított viszonylag magas kiadások, és a decentralizált, közszolgáltatásként működő munkaközvetítés fontos szerepe. Más országokhoz hasonlóan Ausztriában is az a fejlődési trend, hogy míg korábban a munkahely biztonságának garantálása volt a fő törekvés, ezt egyre inkább felváltja a foglalkoztatás védelmének hangsúlyos szerepe. Auer (2002) véleménye szerint annak ellenére, hogy Ausztriában erősebb a foglalkoztatás védelme és kevésbé bőkezűek a munkanélküli juttatások, a vállalati szintű foglalkoztatás-védelem és a makroszintű szociális védelem közötti tényleges átváltás ugyanolyan jól működik, mint Dániában. Ennek egyik fontos magyarázója valószínűleg a társadalomba mélyen beágyazódott szociális partnerség, amely megkönnyítette a munkaerő-piaci adaptációt és támogatta a flexicurity eszméjét.

A rugalmasság és biztonság erősítésére vonatkozó kezdeményezésekben megtalálhatók az élethosszon keresztüli tanulást segítő intézkedések. Például 1998-ban lehetővé tették az alkalmazottaknak, hogy a munkáltató pótlólagos anyagi megterhelése nélkül 12 hónapig

terjedő, fizetett tanulási szabadságot vegyenek igénybe. Több más intézkedést is hoztak, így például a kisgyerekes szülők jogot kaptak arra, hogy részmunkaidős állásokba menjenek át, miközben teljes védelmet biztosítottak számukra a munkaerő-felesleg miatti elbocsátásokkal szemben és jogosulttá váltak arra is, hogy visszatérjenek a korábbi teljes munkaidős munkarendbe (European Commission 2006a). A flexicurity politika egy újabb alkotóeleme, hogy javították a végkielégítésre való jogosultsági feltételeket és megreformálták a rendszert. Míg a korábbi rendszerben munkahelyváltás esetén a dolgozók elveszítették a végkielégítésre vonatkozó, addig összegyűjtött jogszerző időt, az új szabályzás biztosította a megszerzett idő hordozhatóságát, és így ezzel csökkentették a munkaerő-mobilitás ellenösztönzését. Ezen kívül, a Munkaerő-piaci Alapok a korai beavatkozás elveinek alkalmazásával és az összes érintett köz- és magánszereplő összehangolt tevékenységével tömeges elbocsátás veszélye esetén megkönnyítik az egyes állások közötti átmenetet (European Commission, 2007; OECD, 2006b).

Sok közép-kelet-európai országban a gazdasági fellendülés gyakran bizonyult törékenynek és fenntarthatatlannak, ami negatív hatást gyakorolt a foglalkoztatásra (Cazes and Nesporova, 2001). Bár jelentős különbségek vannak az egyes országok között, még mindig magas a munkanélküliség, sőt néhány országban a munkaerő-piaci aktivitási arány továbbra is csökkenőben van. A gazdaság működésében alapvető és hirtelen változást jelentett a globális piaci versenyben való helytállás kényszere, és ez arra sarkallta a vállalatokat, hogy racionalizálják a termelésüket és csökkentsék a munkaerő-költséget. Mindennek eszközeként elsősorban a munkaerő leépítése, a határozott idejű szerződések bevezetése és az informális foglalkoztatás szolgált. A még mindig gyenge, vagy éppen újonnan létrehozott munkaerő-piaci intézmények intézkedései és más politikák igyekeztek segíteni a vállalatok rugalmassággal kapcsolatos igényeit. Az egyre rugalmasabbá váló foglalkoztatási gyakorlatok és az kiterjedt informális foglalkoztatás, illetve a dolgozók ezek következtében gyengülő foglalkoztatási és szociális biztonsági pozíciója arra ösztönözte a kormányokat, hogy megfelelőbb egyensúlyt találjanak a vállalatok által igényelt rugalmasság és az alkalmazottak hatékony támogatása között (Cazes and Nesporova, 2003; 2007). Az ILO finanszírozásával elindítottak egy nagyarányú programot a flexicurity terén tapasztalt jó gyakorlatok átmeneti országokban történő elterjesztésére.

A törvényhozási és az intézményi reformfolyamatokat befolyásolták a tipikus nyugati munkaerő-piaci intézmények és politikák, például a kollektív alkumechanizmus, a munkaerő adóztatása, a munkanélküli juttatási rendszerek és az aktív munkaerő-piaci politikák. Az eredmények a gazdasági teljesítménytől, a szakszervezetek erejétől, a társadalmi párbeszéd szerepétől és a kulturális háttértől függően különbözőek az egyes átmeneti országokban. Például a balti államok és egyes közép-európai országok a nyugat-európai mintákhoz hasonló rugalmasság/szociális védelem gyakorlatokat vezettek be, amelyeket tovább erősített az Európai Unióhoz való csatlakozás. Ezzel szemben a katonai konfliktusok és gazdasági problémák által szétzilált balkán országokban fennmaradt a merev munkaerőpiac, és ezzel együtt a dolgozók gyenge foglalkoztatási és szociális védelme. Általában véve, a munkaerő iránti gyenge kereslet és a munkahelyek biztonságának nagymértékű hiánya miatt az átmeneti országokban jelentős akadályok állnak a munkaerő-mobilitás és a rugalmasság erősödésének útjában. Cazes és Nesporova (2003) következtetése szerint a szigorúbb foglalkoztatás-védelem időnként hozzájárult a gazdasági aktivitás és a foglalkoztatás javulásához, és megfigyelhetők a kollektív alku és az aktív munkaerő-piaci politika pozitív hatásai, de

tapasztalhatók a munkaerő-piaci szereplőket bennlevőkre és kívülállókra osztó szegmentálódás jelei is.[7]

Az átmeneti országokkal ellentétben Írországban a teljes munkaidős és részmunkaidős állásokat tekintve is figyelemre méltó módon növekedett a foglalkoztatás, elsősorban a magánszektorban (Auer, 2002). A munkanélküli juttatási szintek szerények, de az aktív munkaerő-piaci programokra, köztük a szubvencionált foglalkoztatásra fordított kiadások viszonylag magasak. Ausztriához, Dániához és Hollandiához hasonlóan a decentralizálás, lokalizálás és a magán munkaerő-közvetítés megnövelt szerepe jegyében jelentősen átalakították az állami foglalkoztatási szolgálat szerkezetét. Bár Írország sikeresen túljutott a magas munkanélküliség és alacsony gazdasági növekedés múltbeli problémáin, megmaradt az idősebb munkások alacsony képzettségi szintjének problémája. 2006-ban a szociális partnerek elfogadták az úgynevezett "2016 felé" (Towards 2016) címet viselő megállapodást, azzal a céllal, hogy átfogó programokkal kezeljék ezt a kihívást. A megállapodás megfogalmazta a részvétel, a termelékenység és az aktiválás szükségességét, középpontban a tartós munkanélküliek, fiatalok és a munkaerőpiactól legtávolabb levők helyzetének javításával. . Tervbe vették az alacsonyabb képzettségűek és a veszélyeztetett munkások képzettségi szintjének javítását. Növelik a munkahelyi tanulás finanszírozására, illetve az írás-olvasás és számolni tudás hiányosságainak orvoslására fordított kiadásokat (European Commission, 2007). 2005-ben elindították a tudásalapú gazdaságon belüli változások és innováció segítését célzó "Nemzeti Munkahelyi Stratégiát" (National Workplace Strategy). Kiemelt jelentőséget tulajdonítanak annak, hogy hatékony együttműködés alakuljon ki a különböző intézmények és szervezetek, illetve a szociális partnerek között a foglalkoztatást, a munkaerőpiacot, a képzést, oktatást, a szociális biztonságot és a vállaltfejlesztést érintő politikákban (Wilthagen, 2007).

Végül, Spanyolországban a flexicurity programokat segítő, társadalmi párbeszéden alapuló politikai folyamat figyelhető meg. Az elbocsátással szembeni védelem restriktív rendszerének az 1980-as évekre visszamenő reformja a határozott idejű szerződések és a munkaerő-kölcsönző irodák liberalizálásával növelte a rugalmasságot a munkaerőpiac szélén, a munkaerőpiac központi részén dolgozók munkahelyeinek szabályozása viszont lényegében változatlan maradt. A munkahelyek számának a reform nyomán kialakuló növekedése jórészt a rugalmas "külső" munkaerőpiacra korlátozódott, és továbbra is nehéz maradt a határozott idejű vagy részmunkaidős állásokból a határozatlan idejű vagy teljes munkaidős állásokba történő átmenet, ami ösztönözte a szegmentált munkaerőpiacok kialakulását. A főleg fiatalokból álló, határozott munkaidejű dolgozók az összmunkaerő körülbelül egyharmadát teszik ki (lásd European Commission, 2007). Gyakran előfordul, hogy alacsonyabb béreket kapnak és csak korlátozott mértékben férnek hozzá a belső továbbképzésekhez (Eichhorst and Konle-Seidl, 2005).

A határozott munkaidős foglalkoztatás gyors növekedése fokozatosan átalakította a spanyol munkaerőpiacot és egyúttal erősítette a határozott munkaidős (és részmunkaidős) dolgozók politikai befolyását, ami hozzájárult a foglalkoztatás-védelem megváltoztatását célzó próbálkozások kialakulásához (Valdés Dal-Ré, 2004). A bekövetkező reformok enyhítették a belső munkaerőpiac elbocsátással kapcsolatos szabályozását és a határozott munkaidős dolgozók szociális biztonságát erősítő intézkedéseket vezettek be, de nem szűntették meg teljesen a spanyol munkaerőpiac duális jellegét. A spanyol munkaügyi kapcsolatokban 2001

[7] Az átmeneti országok munkaerő-piaci helyzetére és politikáira vonatkozó további részletekre lásd Beleva et al. (2005); Crnković-Pozaić (2005); Eamet and Masso (2005 and 2006); Frey et al. (2007); Grotkowska et al. (2005); Gruzevskis and Blaziene (2005); Köllő and Nacsa (2005) és Tonin (2006).

végén végbement áttörést követően a szociális partnerek megállapodtak a rugalmasság és biztonság összeegyeztetésének szükségességében (Valdés Dal-Ré, 2004). Azóta a politikusoknak lehetőségük van arra, hogy éljenek a korábban nem létező, egymást kiegészítő megoldásokkal. Spanyolországban a legtöbb munkaerő-piaci reformot háromoldalú tárgyalásokon dolgozták ki, és ezek gyakran tartalmaztak átváltást, mint amilyen az elbocsátással szembeni védelem gyengítése a munkaerő-kölcsönzés nyomán létrejött munkavállalás szigorúbb szabályozásáért cserébe (Eichhorst and Konle-Seidl, 2005). Például, 2006 májusában a szociális partnerek elfogadtak egy átfogó megállapodást a határozott munkaidős munkaszerződések túlzott használatának visszafogásáról. Azóta azok a munkavállalók, akiknek ugyanannál a vállalatnál két vagy több határozott munkaidős munkaviszonya volt, és több mint 24 hónapot dolgoztak ugyanazon a poszton, automatikusan jogot kapnak a határozatlan munkaidős szerződésre. Ezen kívül, bár Spanyolország viszonylag keveset költ a passzív és aktív munkaerő-piaci politikára, 2002-ben az EU ajánlásainak és finanszírozásának ösztönzésére aktiváló programokat léptettek életbe.

A flexicurity átvihetősége

Az Európai Bizottság szerint az átfogó és összefüggő flexicurity politika - az egymástól elkülönülő intézkedésekkel ellentétben - a legjobb eszköz arra, hogy a szociális partnerek elfogadják a széles körű reformfolyamatot (European Commission, 2007). Wilthagen és szerzőtársai (2003) számos olyan mechanizmust írnak le, amelyek segíthetik az általános átállást egy széles körű flexicurity politikára. Ezek közé sorolják például a koordinált decentralizációt és a rugalmas többszintű irányítást, a kollektív alkufolyamattal kapcsolatos "tárgyalási rugalmasság" kiterjesztését. Ez kétségkívül ambiciózus politikai terv, és figyelembe véve a flexicurity politikák egyes elemeinek a tanulmány korábbi részeiben bemutatott meglehetősen esetleges és összehangolatlan bevezetését, jogosnak tűnik a kérdés, hogy elképzelhető-e máshol is a dán vagy a holland modellhez hasonló, átfogó flexicurity megközelítést megjelenítő politikai intézkedéscsomag.

A flexicurity politikák alkalmazása nem utolsósorban azért lehet problémás, mert ez együtt jár a kormányzati kiadások növekedésével, vagy a kiadásszerkezet átalakulásával. Ezen kívül, mint korábban bemutattuk, a flexicurity politikák ellentétesek lehetnek a rugalmasság és biztonság adott politikai-gazdasági egyensúlynak megfelelő létező kombinációival (Boeri et al., 2006). Eichhorst és Konle-Seidl (2005) szerint problémát jelenthet a meglevő szigorú foglalkoztatás-védelem, mert ezt nehéz eltörölni, Auer és Cazes (2002) pedig arra mutatnak rá, hogy a létező országos foglalkoztatási rendszerek is jelentős akadályforrások lehetnek. Az egyéb kihívások közé sorolhatók a sajátos nemzeti történelmi örökség, a jogi tradíciók, a munkaerő-piaci intézmények és a munkaügyi kapcsolatok rendszere.

Egyes szerzők messzebb mennek és felhívják a figyelmet a sajátos nemzeti mentalitásokra. Klindt és Møberg (2006) idézik a német munkáltatók példáját, akik jelentős adminisztrációs kapacitást építettek ki annak biztosítására, hogy a rugalmas munkarendben dolgozó alkalmazottaik ténylegesen ledolgozzák a szerződésben rögzített munkaóráikat. Ezzel szemben a dán munkáltatók szemmel láthatóan a dolgozóik autonóm döntéseire bízzák a munkaidő-beosztásukat. Algan és Cahuc (2006) megállapítják, hogy a dán flexicurity modellt nehéz lenne fenntartani olyan országokban, ahol nincs hasonlóan erős "közösségi szellem" (amin azt értik, hogy nem jellemzők a szociális juttatásokkal kapcsolatos csalások). E szellemiséget kulcsfontosságúnak tekintik egy hatékony és bőkezű ellátásokat nyújtó munkanélküli biztosítási rendszer működtetése szempontjából. A szerzők bemutatják, hogy a

kormányzattal szembeni lakossági attitűdök generációkon keresztül ellenállnak a változásoknak. Például a bevándorlók leszármazottjai az adott társadalom történelmi örökségéhez való szocializációjuk közvetítésével változatlanul az elődeik származási országának viselkedésmintáit mutatják, még az egyes társadalmi-gazdasági jellemzők esetében is.

A nemzetek közötti kulturális különbségeknek a flexicurity működésére gyakorolt hatása érdekes szempont. Nem szabad azonban megfeledkeznünk a bőkezű munkanélküli juttatási rendszerrel rendelkező országokon belüli társadalmi és állami kontroll szerepéről. A dánokra jellemző kulturális sajátosságok hangsúlyozása helyett inkább arra kell irányítani a figyelmet, hogy a munkanélküliek ellenőrzése és az "aktiválási" kötelezettségekkel társuló szigorú jogosultsági feltételek következtében a dán munkanélkülieknek nem sok lehetőségük van a csalásra. Ily módon a flexicurity politikák alkalmazásának egyik fontos szempontja lehet, hogy az állam rendelkezik-e elégséges kapacitással a bőkezű és hatékony szociális biztonsági rendszerben meglevő morális veszélyek kivédéséhez szükséges kontrollmechanizmusok alkalmazásához.

A téma irodalmán belül általános az egyetértés abban, hogy a flexicurity előfeltétele a társadalmi párbeszéd rögzült tradícióihoz való kapcsolódása. Például az Európai Bizottság egy flexicurityvel foglalkozó közelmúltbeli kiadványa szerint "a szociális partnerek aktív részvétele a kulcsa annak, hogy mindenki érezhesse a flexicurity jótékony hatásait" (European Commission, 2007:9). Mindez kételyeket ébreszt azzal kapcsolatban, hogy a modell átvihető-e olyan országokba, ahol nincsenek szilárd alapjai a szociális partnerségnek és a társadalmi bizalom alacsony szintű. Ezen kívül, miként egyes kontinentális és dél-európai jóléti államok példái mutatják, nehéz politikai támogatást szerezni nagy horderejű politikai reformokhoz ott, ahol az (erős munkaerő-piaci szegmentáltság miatti) belső ellenállás felerősíti az útfüggőséget. Mint Eichhorst és Konle-Seidl (2005:30) megjegyzik, "A kormányzati kapacitások és a szociális partnerség döntő fontosságúak olyan reformok tervezésekor, amelyek oly módon aknázzák ki az egyes elemek egymást kiegészítő jellegében rejlő lehetőségeket, hogy elégséges támogatás alakuljon ki a változtatásokhoz". De mint a Flexicurityt Vizsgáló Európai Szakértő Csoport (European Expert Group on Flexicurity, 2007) megállapítja, a változatos érdekek kielégítéséhez megfelelően széles körű politikai intézkedéscsomagok kialakításával a kormány és a szociális partnerek közötti bizalom tradíciójának hiánya esetén is megteremthetők lehetnek a megegyezés feltételei.

Az Európai Unió, a szupranacionális viták és a szociális partnerek

A flexicurity koncepció a foglalkoztatásról szupranacionális szinten folytatott viták központi kérdésévé vált, talán legnyilvánvalóbb módon az Európai Unióban, de olyan szervezetekben is, mint az OECD vagy az ILO (erről később még szó lesz). Valóban úgy tűnik, hogy míg sok európai tagállam még mindig a viszonylag új koncepcióról alkotott határozottabb álláspontja kialakításán dolgozik, az Európai Bizottság a flexicurity elkötelezett támogatójává vált. A Bizottság különös figyelmet szentel a dán modellnek, amelyet arra vonatkozó példának tekint, hogy "miként érhető el szociálisan kiegyensúlyozott módon a gazdasági növekedés, a magas foglalkoztatási szint és a kiegyensúlyozott költségvetési helyzet" (European Economic and Social Committee, 2006:48).

A 2001-es Európai Foglalkoztatási Irányelvek nyíltan megfogalmazta a "munka és magánélet, a rugalmasság és biztonság jobb egyensúlya" célját (Wilthagen and Tros, 2004:168). A

foglalkoztatási rugalmasságot a gazdasági teljesítmény, a versenyképesség és a növekedés miatt tartották fontosnak, a biztonság szükségességét pedig szociálpolitikai nézőpontból hangsúlyozták, kiemelve az európai társadalmakon belüli társadalmi kohézió megőrzésének fontosságát. A 2006 tavaszi csúcstalálkozón az Európai Bizottság sürgette a flexicurity általános elveinek tagállami és uniós szinten történő alkalmazását .Úgy gondolták, hogy a koncepció választ ad az Európai Unió azon dilemmájára, hogy miként őrizhető meg és javítható a versenyképesség az európai szociális modell fenntartásával együtt, amely "a gazdasági prosperitás, a társadalmi kohézió és szolidaritás, a mindenki számára hozzáférhető egészségügyi ellátás és oktatás, a széles körű és megbízható szociális biztonsági rendszer és a társadalmi párbeszéd iránti alapvető elkötelezettségen alapul" (European Commission, 2006b:15).

A Foglalkoztatás Európában (Employment in Europe) című jelentés 18. kiadása részletesen foglalkozik a flexicurityvel és a flexicurity korábban vázolt különböző típusaival. 2007-ben további számos, a flexicurityre vonatkozó közleményt és határozatot bocsátottak ki, és jó néhány európai szintű tanácskozást tartottak. A növekedésre és munkahelyekre vonatkozó Lisszaboni Stratégiában leírt közös célokról a tagországokon belül folytatott viták elősegítésére a Bizottság megfogalmazta az Európai Tanács által 2007 végén nem kötelező uniós ajánlás formájában elfogadandó, flexicurityvel kapcsolatos közös alapelveket. Például a következő alapelvekről van szó: rugalmas és megbízható szerződéses viszonyok kialakulásának elősegítése; a tagállamok sajátos körülményeinek, munkaerőpiacainak és munkaügyi kapcsolatrendszerének elismerése; a munkaerőpiacon bennlevők és kívülállók közötti megoszlás csökkentésének célja; a belső és külső flexicurity ösztönzése, a nemek közötti egyenlőség, valamint az állami hatóságok és a szociális partnerek közötti bizalom légkörének és a párbeszédnek az elősegítése (European Commission, 2007).

Az EU fontosnak tartja annak hangsúlyozását, hogy a rugalmasság a termelékenység növelésével és a gazdasági változásokhoz való alkalmazkodás segítésével nem csak a munkáltatók érdekeit szolgálja, hanem jótékony hatással van a dolgozókra is, mivel lehetőséget nyújt arra, hogy könnyebben össze tudják egyeztetni a munkát a gondozással, tanulással és más munkán kívüli tevékenységekkel (Employment Task Force, 2003). A flexicurity ötlete egyértelműen illik a Lisszaboni Stratégiaként is emlegetett, felülvizsgált Növekedési és Foglalkoztatási Stratégiához. A globalizáció és az elöregedő társadalmak kihívásaival szembesülő tagállamoknak sürgősen modernizálniuk kell a munkaerőpiacaikat, hogy a dolgozók és a vállalatok gyorsabban reagáljanak a változásokra. Ezzel egy időben a dolgozók számára megfelelő foglalkoztatási biztonságot kell felkínálni, akkor is, ha a vállalatok szerkezetváltást hajtanak végre. A munkahely-teremtésnek nem csak a kvantitatív, hanem a kvalitatív dimenzióira is kiemelt figyelmet kell fordítani (European Commission, 2007). A Lisszaboni Stratégia prioritásai közé tartozik még a magas szintű munkaerő-képzés és a vállalkozás-indítás támogatása. Ami a rugalmasság és biztonság összeegyeztetését illeti, az Európai Bizottság által elfogadott flexicurity értelmezés hasonlít a dán modellre, azaz a következő alapelemei vannak: a rugalmasabb munkaerőpiac kialakulásának támogatása, viszonylag alacsony szintű védelem az elbocsátásokkal szemben, amely jó minőségű szociális védelmi programokkal egészül ki az egyes munkahelyek közötti átmenet megkönnyítése érdekében, és proaktív foglalkozási és képzési politika.

Keune és Jepsen (2006) szerint a Bizottság nemcsak azért fogadta el a flexicurityt, mert ez illik az általános foglalkoztatási politikájához, hanem az önmagának tulajdonított tudás- és "jó gyakorlat" terjesztő, illetve a különböző érdekek közötti közvetítő szerepe miatt is. Bár a flexicurityt új paradigmaként írják le a globalizáció kezelésében és a munkáltatók és

munkavállalók érdekeinek kiegyensúlyozásában, a konce pciófő elemei már hosszú ideje szerepelnek az EU munkaerőpiaccal kapcsolatos nézeteiben. Ezen túl, a szerzőpáros véleménye szerint a Bizottság flexicurityről alkotott képe egybevág azzal, hogy a szociális kérdéseknél nagyobb hangsúlyt helyez a gazdasági célokra, azaz a mobilitás, a nem szokásos foglalkoztatási típusok és a korlátozott munkahelyvédelem támogatásával fontosabbnak tartja a rugalmasságot a biztonságnál. Ezzel szemben az adott megközelítés szerint a biztonságot a növekvő foglalkoztathatóság eredményeként érik el, amely eszközei az élethosszon keresztüli tanulás, az aktiváló programok és a szociális biztonsági rendszer "legyen kifizetődő a munka" típusú jóléti reformja formájában megvalósuló modernizálása (Keune and Jepsen, 2006:11).

Más szupranacionális szereplők, például az OECD, is beszálltak az elmúlt években a flexicurityről folyó vitába ((OECD, 2004). A szervezet hagyományosan a nagyarányú munkaerő-piaci dereguláció híve[8], és a flexicurity koncepciója vitathatatlanul hozzájárult ahhoz, hogy az OECD egyre inkább "termelési tényezőnek" tekintette a szociálpolitikát és a foglalkoztatás-védelmet úgy értékelte, mint ami "képes megoldani bizonyos piaci működési problémákat" (OECD, 2004:62). 1994-ben az OECD Foglalkoztatási Stratégiája (Jobs Strategy) hangsúlyozta a rugalmasság különböző formáinak előnyeit és egyes országok munkanélküli ellátórendszerének szerkezetét a munkaerőpiac hatékony működése útjában álló akadályként értékelte. Ezzel szemben a felülvizsgált Foglalkoztatási Stratégia elismeri, hogy az erőteljes munkaerő-piaci rugalmasság és az alacsony jóléti juttatások kombinációja negatív eredményekhez vezethet, mivel nőhetnek a jövedelem-egyenlőtlenségek és fokozódhat a munkaerőpiac szegmentálódása. Ezen kívül az OECD elismeri, hogy a jól tervezett munkanélküli juttatások és aktiváló programok segíthetik a munkát keresők újbóli alkalmazását (OECD, 2006a). Általában véve, nagyfokú hasonlóság van az Európai Bizottság véleménye és az OECD felülvizsgált Foglalkoztatási Stratégiájának álláspontja között (OECD, 2006c). Például mindkét szervezet javaslatai között szerepel a humán tőke és a munkaerő képzettségének fejlesztése, vagy a munkanélküli juttatások és az aktív munkaerő-piaci programok kiegyensúlyozott alkalmazása. Ezen kívül, az Európai Bizottság stratégiájához hasonlóan az OECD is hangsúlyozzza, hogy a pozitív munkaerő-piaci eredmények eléréséhez különböző utak vezetnek.

Az OECD-vel összehasonlítva a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) esetében az várható, hogy jobban hangsúlyozza a flexicurity szociális biztonsági oldalát. És valóban, a flexicurityről folytatott kutatás jól illik az ILO Foglalkoztatási Osztályának "Méltányos Munka" (Decent Work) programjához (Cazes and Nesporova, 2003). A szervezet előbb említett saját, Közép-Kelet-Európa átmeneti országaival kapcsolatos flexicurity projektje épít a szociális és gazdasági politikák közötti lehetséges szinergiára és az esetleges átváltásokra és/vagy egymást kiegészítő hatásokra. A célok között szerepelt a konszenzuális alapú foglalkoztatási politika kialakítása, a munkaerő-piaci rugalmasság és a foglalkoztatási biztonság közötti jobb egyensúly biztosítása. Az volt a szándék, hogy Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervek formájában segítsék a flexicurity politika alkalmazását (lásd Cazes és Nesporova előszavát, Tonin, 2006). Az ILO hipotézise szerint az ígéretes flexicurity gyakorlatok tanulmányozásával az átmeneti országok politikusai és szociális partnerei számos politikai lehetőség között választhatnak. De a dán flexicurity modell iránti bizonyos fokú lelkesedése ellenére a koncepció bizonytalansága és a potenciálisan több deregulációt igazoló

[8] Ez a vélemény az 1980-as években folyó "euroszklerózis" vitára megy vissza, amely az USA rugalmas munkaerőpiacával összehasonlítva kedvezőtlen képet festett az európai munkaerőpiacokról (Auer, 2006). Ennek következtében sok európai kormány úgy döntött, hogy a gazdasági növekedés ösztönzése érdekében végrehajtja a munkaerőpiaca deregulációjaát.

tartalma miatt az ILO szkeptikus maradt a flexicurityvel kapcsolatban. Az ILO általában véve rugalmasabb álláspontot foglal el a flexicurityre vonatkozóan, hangsúlyozva, hogy a flexicurity politikák "kontextus-függőek".

Az európai szinten működő szociális partnerek felé fordulva, a Business Europe (korábban UNICE), azaz az Európai Vállalkozások Szövetsége, valamint a UEAPME, a kis- és középvállalatok érdekeit az EU szintjén képviselő munkáltatói szervezet is felkarolta a flexicurity eszméjét (Keune and Jepsen, 2006). Ezzel szemben a szakszervezetek kezdetben szkeptikusak voltak, amelyet az a félelmük táplált, hogy a munkaerőpiac rugalmassá tétele nevében elterjednek majd az atipikus munkaformák. A nem szabványos foglalkoztatási szerződések gyakran nem ugyanazokat a munkafeltételeket, jóléti juttatásokhoz való hozzájutási lehetőségeket, képzési és karrierkilátásokat biztosítják, mint a határozatlan idejű, teljes munkaidős szerződések. A szakszervezetek ezért úgy gondolták, hogy a dolgozók a rossz munkaszerződések csapdájába kerülhetnek. Figyelembe vették a részmunkaidős dolgozók körében tapasztalható alacsonyabb szakszervezeti szervezettségi szintet is, és tartottak egy másodlagos, szakszervezetek nélküli munkaerőpiac kialakulásaától. A bérrugalmassággal kapcsolatban is kételyek merültek fel a szakszervezeteken belül. Például aggodalmaikat fejezték ki a teljesítményarányos bérezés terén a vállalatvezetésnek biztosított széles körű döntési autonómia miatt (Anglo-German Foundation and Friedrich Ebert Stiftung, 2002).

A szakszervezetek flexicurityre vonatkozó álláspontja azonban függ egyrészt a nagyobb rugalmasságot célzó egyes intézkedésektől, másrészt pedig attól, hogy melyik országban működnek. Például a dán flexicurity modell a dán szakszervezetek és a munkáltatók bizalmát is élvezi, amit mutatott az is, hogy mikor 2003-ban a kormány javaslatot tett a munkanélküli juttatások csökkentésére, a szakszervezetek és a munkáltatói szervezetek is bírálták a kezdeményezést (Clasen and Viebrock, 2008). Ezzel szemben a holland szakszervezetek a foglalkoztatás-védelem esetlegesen csökkenő szintje, az alacsony bérű állások elterjedésének ösztönzése, és a részmunkaidős dolgozók szegényes karrierkilátásai miatti félelmeik következtében meglehetősen szkeptikusak voltak a nagyobb rugalmasság irányába tett minden lépéssel kapcsolatban. A munkanélküliségre adott alternatív válaszként az 1980-as években a teljes bér megőrzésével végrehajtott általános munkaidő-csökkentést követeltek. Mivel azonban az ezt követő években a holland nők körében egyre népszerűbbek lettek a részmunkaidős állások, a szakszervezetek stratégiát váltottak és elfogadták, sőt támogatni kezdték a részmunkaidős munkát, egyúttal a foglalkoztatási és szociális biztonsági jogok tekintetében megpróbálták közelíteni őket a teljes munkaidős, szabványos állásokhoz. A kötelező minimálbérrel kombinált összehangolt kollektív alku segített a két foglalkoztatási forma közötti különbségek szűkítésében. Manapság a részmunkaidőben dolgozók kollektív megállapodásokkal való lefedettsége és elbocsátással szembeni védelme hasonló a teljes munkaidőben dolgozók helyzetéhez (Visser, 2002). Az EU szinten az ETUC vezérigazgatója az európai növekedés és változás módszereként dicsérte a flexicurity modell sikereit az északi országokban és Ausztriában (European Commission, 2006b).

A többi ország szakszervezetei viszont továbbra is kevésbé lelkesednek a flexicurityért, ami nem hozta közelebb egymáshoz a szociális partnereket. Például Németországban a szakszervezetek továbbra is hangsúlyozzák a munkahelyek biztonságának fontosságát és támogatják a belső funkcionális rugalmasságot, miközben a munkáltatók inkább a foglalkoztatás-védelem gyengítésén keresztüli nagyobb külső rugalmasságot pártfogolják - anélkül, hogy foglalkoznának a kiegészítő biztonsággal. A szociális biztonsági juttatásokat alapvetően munka-ellenösztönzőknek tartják. De mintha lennének apró jelei a

véleményváltozásnak. Például 2007 májusában a Német Munkáltatók Szövetsége (BDA) egy, más európai munkáltatói szövetségekkel közösen publikált tanulmányban nyíltan kiállt a flexicurity koncepció mellett. A BDA ebben a dokumentumban hangsúlyozta, hogy "a nagyfokú rugalmasságon alapuló biztonság többet jelent a meglevő munkahelyek egyszerű védelmezésénél" (AIP et al., 2007:3), és javaslatot tett az egyszerű, átlátható és kiszámítható törvényi keretek kidolgozására, a munkanélküliek gyors aktiválására és reintegrálására, a fenntartható és finanszírozható szociális biztonsági rendszerek működtetésére, és az élethosszon keresztüli tanulás elterjesztésére. E javaslatok némelyike az EU flexicurity koncepcióját visszhangozza. A német munkáltatók azonban nagyobb hangsúlyt fektetnek a külső rugalmasságra, az alacsony szintű szabályozásra, és csak alapszintű szociális biztonságot szeretnének. Ezért a BDA kijelentéseihez hasonló vélemények valószínűleg nem oszlatják el a német szakszervezetek gyanakvásait, amelyek a szociális partnerek megállapodása nyomán létrejött néhány vállalati szintű flexicurity program ellenére a munkahelyi dereguláció álcájaként tekintenek a flexicurity koncepcióra (Leschke et al., 2006).

Következtetések

Ez az áttekintés megmutatta, hogy a pontosabb definíció megalkotását célzó kísérletek ellenére a flexicurity koncepciója bizonytalan jellegű maradt. Mindez bizonyos mértékig nem is lehet meglepő, ha figyelembe vesszük a koncepció multidimenzionális jellegét, és azt, hogy a különböző országokban más-más alkotóelemeit hangsúlyozzák. Ráadásul a flexicuritynek egyértelműen van egy divatszó jellege, aminek nyilvánvalóan nem sok köze van az utóbbi időben folytatott olyan politikákhoz, mint az aktív munkaerő-piaci politika vagy az élethosszon keresztüli tanulás programjai. Egy kritikus, vagy akár cinikus megközelítés szerint elmondható, hogy bizonyos értelemben a flexicurity helyettesíti az aktiválásssal kapcsolatos korábbi EU diskurzust, és valószínűleg nemsokára a flexicurityt is fel fogja váltani a következő divatos és politikailag hasznosnak tartott koncepció.

Természetesen a flexicurity koncepciót pontosan meg kell határozni annak érdekében, hogy értelmes módon használni tudjuk az elemzésekben. A definíció bizonytalan jellegének azonban politikai előnyei lehetnek, különösen az EU szintjén folytatott vitákban és megbeszéléseken, így ugyanis több szereplő számára válik elfogadhatóvá. Mégis, bár a flexicurity fogalom nyitottsága megkönnyíti az uniós tagállamokban való elterjedését, mivel mindenki tetszés szerint válogathat az alkotóelemei között, megvan annak a kockázata, hogy eközben elvész a koncepció lényege, a rugalmasság és biztonság egyidejű megvalósítása és egyforma fontossága. Így megbocsátható sok megfigyelő azon gyanakvása, hogy a kifejezés nemigen más, mint egy régi politikai tervre alkalmazott új eszköz, amely célja a munkaerőpiacok rugalmasságának növelése és az alkalmazottak jogainak gyengítése.

A gazdaság és a szociális biztonság szempontjainak összeegyeztetését célzó kísérlet nem új, több, a flexicurity koncepció logikájától nem túl távoli elképzelés született a múltban ezzel kapcsolatban. Keune és Jepsen (2006) két példára hívja fel a figyelmet. A 2. világháború utáni években, Svédországban született úgynevezett Rehn-Meidner modell célja az volt, hogy a széles körűen alkalmazott aktív munkaerő-piaci politika eszközrendszerével kombinálja a magas fokú munkaerő-mobilitást a teljes foglalkoztatással (és így magas szintű biztonságot teremtsen) és a termelékenység növelésével. Sorge és Streeck kollektív alkun és együttdöntésen alapuló, változatos minőségi termelés-modellje (Sorge and Streeck, 1988) szerint a magas szintű munkahely-biztonság ösztönzi a munkáltatókat az alkalmazottaik

képzettségének javítását célzó beruházásokra - pontosan arról van szó, amely a Flexicurityt Vizsgáló Európai Szakértő Csoport jelentése (European Expert Group on Flexicurity, 2007) is nyíltan előnyösnek és hasznosnak nevezett. Ugyanakkor, bár bizonyos politikák - mint például az aktív munkaerő-piaci politika, a foglalkoztatás-védelem szabályozásának megváltoztatása, és a munkanélküli ellátások felülvizsgálata - természetesen nem újak, az alkotóelemek együttes kezelését és a "flexicurity" címszó alatti szisztematikus kombinálását bizonyos fajta innovációnak tekinthetjük.

A flexicurity politikák hatásai természetesen vitathatóak. Dániában és Hollandiában a munkaerőpiac utóbbi évekbeli teljesítménye egyértelműen pozitív, vitatható azonban, hogy ez valami flexicurity intézkedés-együttes, vagy más, kedvező hatású tényezők - például a munkaerő demográfiai összetétele - hatásának a következménye-e (Madsen, 2002a). Klindt és Møberg (2006) szerint más intézményi változások, például a kollektív alku-rendszer decentralizálása, vezethettek a dán sikertörténethez. A kételyeket táplálhatja az is, hogy mint a foglalkoztatás-védelmi szabályozás következményeit vizsgáló számos tanulmány kimutatta, ugyanazoknak az intézkedéseknek eltérő hatásuk volt a különböző országokban. Ezen kívül, bár a jelenlegi értékelések szerint a flexicurity politikák vezettek számos ország pozitív munkaerő-piaci teljesítményéhez, de a flexicurity politika eszközkészletén belüli egyes elemek hatásai határozottan vitatottak. Madsen (2002b) rámutat arra, hogy a dán flexicurity modellben a termelékenység növelésén van a hangsúly, és így potenciálisan keveset nyújt az olyan csoportoknak, mint a bevándorlók, a képzetlenek, vagy az egészségügyi problémákkal küzdők, akik könnyen az "arany háromszögön" kívül találhatják magukat. A magas helyettesítési arányú szociális juttatások pénzügyi ellenösztönzőkhöz ("szegénységi csapda" kialakulásához) vezethetnek az alacsony jövedelműek körében, bár a flexicurity hívei szerint ezeket ellensúlyozza az aktiválás hangsúlyozott szerepe és a jogosultsági feltételek szigorúsága. Az aktiváló programokat viszont a lefölözési hatásai miatt bírálják, mivel a legjobb helyzetű munkanélkülieknek jutnak a legjobb aktiválási lehetőségek.

Végül, a flexicurity koncepció nemcsak a tényleges vagy látszólagos politikai sikerei miatt vált népszerűvé, hanem a politikai céljai miatt is. Az elemzések Dániában és Hollandiban is azt mutatják, hogy a flexicurity politikák nem annyira proaktív mint inkább post-hoc jellegűek[9] voltak. Visser (2002) szerint a holland szociális biztonsági rendszert akkor változtatták meg, mikor egyre erősödött a számbelileg gyarapodó részmunkaidős munkaerő nyomása ennek a szerződéses formának a biztonságosabbá tételére. Úgy írja le a holland változásokat, hogy azok "fokozatosak, reaktívak és a körülmények diktálták őket, de ugyanakkor innovatívak is, ahogy új célokat fedeztek fel az események során" (Visser, 2002:26). A Dániával foglalkozó kutatások eredményei azt mutatják, hogy a kormányok és a szociális partnerek anélkül alkalmazták a flexicurityt, hogy "ennek tudatában lettek volna", azaz jóval a koncepció megfogalmazása előtt. A politikusok csak azután kezdték el használni, mikor a flexicurity fogalma már szélesebb körben elterjedt, nem utolsósorban a politikai kommunikáció céljaira, mivel koherensebbnek és tudatosabbnak mutatta a foglalkoztatási politikát (Clement and Goul Andersen, 2006).A flexicuritynek ez a politikai célja - mint egy eszme vagy megközelítés - növeli a vonzerejét, de kockázatokkal is jár. A munkanélküliség gyors növekedésének idején könnyen megeshet, hogy a jelenleg dicsért flexicurity politikákat hamarosan kritizálni fogják. Más szóval, előállhat az a veszély, hogy a flexicurity egy új "japán vállalati modellé" válik (Sperber, 2005). A japán gazdaságot a gyors növekedése

[9] A post hoc ergo propter hoc (latinul „utána, tehát miatta”) vagy röviden post hoc olyan logikai/következtetési hiba, amelyben az érvelő feltételezi, hogy ha az egyik esemény a másik után következik be, akkor közöttük feltétlenül ok-okozati összefüggés van. (a ford.)

idején, az 1980-as évek végén nemzetközi jelentőségű modellnek gondolták, és az 1990-es évek végének ázsiai recessziója pontosan ugyanazokhoz az intézkedésekhez és vállalatvezetési módszerekhez vezetett, amelyeket a válság okainak tartottak. A jelenlegi helyzet szerint a jövő fogja eldönteni, hogy a flexicurity több-e az ideiglenes politikai céljait túlélő divatszónál, és a foglalkoztatási és szociálpolitikai célok kombinálásának sajátosan európai jellegű megoldásaként tartós programmá válik-e.

IRODALOM

Associaçáo Industrial Portuguesa (AIP), Confederação da Indústra Portuguesa (CIP), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Confederation of Danish Emmployers (DA) and ZdruŽenje Delodajalcev Slovenije (ZDS) (2007) Modernising Europe's labour markets. Flexicurity – greater security through better employment opportunities, Berlin, BDA

Algan, Y. and Cahuc, P. (2006) 'Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?', IZA Discussion Paper Series, no. 1928, Bonn, IZA, pp. 1-46

Anglo-German Foundation and Friedrich-Ebert-Stiftung (2002) 'Flexicurity: Employability and Security in a Flexible Global Labour Market', Conference Report, British-German Trades Unions Forum, Esher, 2-3 May 2002, London, Anglo-German Foundation, pp. 1-52.

Atkinson, J. (1984) 'Flexibility, uncertainty and manpower management', IMS Report no. 89, Brighton.

Auer, P. (2002) 'Flexibility and security: labour market policy in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands'. In Schmid, G. and Gazier, B. (eds.) The Dynamics of Full Employment, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 81-105.

Auer, P. (2006) Labour market flexibility and labour market security: Complementarity or trade-off?, Brussels, European Commission

Auer, P. and Cazes, S. (2002) Employment Stability in an Age of Flexibility: Evidence from Industrialized Countries, Geneva, International Labour Office

Beleva, I., Tzanov, V. and Tisheva, G. (2005) Flexibility and Security in the Labour Market. Bulgaria's Experience, Budapest, International Labour Office Subregional Office for Central and Eastern Europe

Boeri, T., Conde-Ruiz, J. I. and Galasso, V. (2003) 'Protecting against labour market risk: Employment protection or unemployment benefits?', CEPR discussion paper, no.3990.

Boeri, T., Conde-Ruiz, J. I. and Galasso, V. (2006) 'The Political Economy of Flexicurity', FEDEA Working Paper.

Bonoli, G. (2003) 'Social policy through labor markets: understanding national differences in the provision of economic security to wage earners', Comparative Political Studies, 36, 1007-1030.

Bredgaard, T., Larsen, F. and Madsen, P. K. (2005) 'The flexible Danish labour market -a review', CARMA Research Papers, vol. 2005, no. 01.

Büchtemann, C. F. and Walwei, U. (1996) 'Employment Security and Dismissal Protection'. In Schmid, G., O'Reilly, J. and Schömann, K. (eds) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 652-693.

Cazes, S. and Nesporova, A. (2001) 'Labour market flexibility in the transition countries: How much is too much?', International Labour Review, 140, 293-325.
Cazes, S. and Nesporova, A. (2003) Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe, Geneva, International Labour Office

Cazes, S. and Nesporova, A. (2007) Flexicurity. A relevant approach in Central and Eastern Europe, Geneva, International Labour Office

Chung, H. (2006) 'Labour Market Flexibility, for Employers or Employees? A multidimensional study of labour market flexibility across European welfare states', Paper presented at the CARMA conference 'Flexicurity and Beyond', Aalborg, 11 -14 October 2006.

Chung, H. (2007) ‘Flexibility for whom? A new approach in examining labour market flexibility focusing on European companies’, Paper presented at the 5th ISSA International Research Conference on Social Security, Warsaw, 5-7 March 2007.

Clasen, J. and Viebrock, E. (2008) ‘Voluntary unemployment insurance and trade union membership: Investigating the connections in Denmark and Sweden’, Journal of Social Policy, 32, 433-451

Clement, S. L. and Goul Andersen, J. (2006) ‘Ledighed og incitamentseffekter: Hvad ved vi? En forskningsoversigt.’ Delrapport 5 til Kulegraving af Kontanthjælpsområdet, Aalborg, CCWS.

Crnkovic-Pozaic, S. (2005) Flexibility and Security in the Labour Market. Croatia's Experience, Budapest, International Labour Office Subregional Office for Central and Eastern Europe.

Eamets, R. and Masso, J. (2005) ‘The Paradox of the Baltic States: Labour Market Flexibility but Protected Workers?’, European Journal of Industrial Relations, 11, 71-90.

Eamets, R. and Paas, T. (2006) ‘Labour Market Flexicurity: The Case of Baltic States’. Paper presented at the CARMA conference 'Flexicurity and Beyond', Aalborg, 11 -14 October 2006.

Eichhorst, W. and Konle-Seidl, R. (2005) ‘The interaction of labor market regulation and labor market policies in welfare state reform’, IAB Discussion Paper, vol. 19/2005.

Emmenegger, P. (2007) ‘Barriers to entry: Insider/Outsider politics and the political determinants of job security regulation’, RECWOWE paper prepared for work package 4.

Employment Taskforce (2003) ‘Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe. Report by the Employment Taskforce chaired by Wim Kok’, accessed at http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/etf_en.pdf on May 24, 2007.

Esping-Andersen, G. (1999) Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford, Oxford University Press.

European Commission (2006a) Employment in Europe 2006, Luxembourg, Commission of the European Communities.

European Commission (2006b) ‘Flexicurity: combining flexibility and security’, Social Agenda, 10, 15-20.

European Commission (2006c) ‘Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century’, accessed at http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/2006/green_paper_en.pd f on May 31, 2007.

European Commission (2007) Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security, accessed at http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2007/ke7807284_en.pdf> on August 2, 2008.

European Economic and Social Committee (2006) ‘Opinion of the European Economic and Social Committee on Flexicurity: the case of Denmark’, Official Journal of the European Union, C 195, 48-53.

European Expert Group on Flexicurity (2007) Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stones, accessed at http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flexi_pathways_ en.pdf on August 2, 2008.

Ferrera, M., Hemerijck, A. and Rhodes, M. (2001) ‘The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy,’ in Giddens, A. (ed) The Global Third Way Debate, Cambridge, Polity, pp. 114-133.

Frey, L., Janovskaia, A. and Pappada, G. (2007) ‘The concept of flexicurity: Southern and Eastern European countries compared’, Paper presented at the 5th ISSA International Research Conference on Social Security, Warsaw, 5-7 March 2007.

Grotkowska, G., Socha, M. W. and Sztanderska, U. (2005) Flexibility and Security in the Labour Market.

Poland's Experience, Budapest, International Labour Office Subregional Office for Central and Eastern Europe.

Gruzevskis, B. and Blaziene, I. (2005) Flexibility and Security in the Labour Market. Lithuania's Experience, Budapest, International Labour Office Subregional Office for Central and Eastern Europe.

Hesselink, D. J. K. and van Vuuren, T. (1999) 'Job flexibility and job insecurity: The Dutch case', European Journal of Work and Organizational Psychology, 8, 273-293.

Keller, B. and Seifert, H. (2004) 'Flexicurity -the German trajectory', Transfer, 10, 226-247.

Keune, M. and Jepsen, M. (2006) 'The Rise of Flexicurity in Europe. Why the Commission adopted flexicurity and how it understands the concept' Paper presented at the CARMA conference 'Flexicurity and Beyond', Aalborg, 11 -14 October 2006.

Klammer, U. and Tillmann, K. (2001) Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits-und Lebensverhältnisse, Düsseldorf, WSI in der Hans-Böckler-Stiftung.

Klindt, M. P. and Møberg, R. J. (2006) 'A Golden Triangle or the Iron Cage Revisited? The neglected institutional changes behind Denmark's flexicurity-success', Paper presented at the CARMA conference 'Flexicurity and Beyond', Aalborg, 11 -14 October 2006.

Köllõ, J. and Nacsa, B. (2005) Flexibility and Security in the Labour Market. Hungary's Experience, Budapest, International Labour Office Subregional Office for Central and Eastern Europe

Leschke, J., Schmid, G. and Griga, D. (2006) 'On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-reforms in Germany', WZB discussion paper, SP I 2006-108, 1-22

Madsen, P. K. (2002a) 'Flexicurity' through labour market policies and institutions in Denmark,' in Auer, P. and Cazes, S. (eds) Employment Stability in an Age of Flexibility, Geneva, International Labour Office, pp. 59-105

Madsen, P. K. (2002b) 'The Danish model of flexicurity: a paradise -with some snakes,' in Sarfati, H. and Bonoli, G. (eds) Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective, Aldershot, Ashgate, pp. 243-265

Madsen, P. K. (2004) 'The Danish Model of 'flexicurity': experiences and lessons', Transfer, 10, 187-207.

Madsen, P. K. (2007) 'Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy. Country Report: Denmark', AIAS working paper 07/51, Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies

Muffels, R., Wilthagen, T. and van den Heuvel, N. (2002) 'Labour Market Transitions and Employment Regimes: Evidence on the Flexibility-Security Nexus in Transitional Labour Markets', WZB discussion paper, FS I 02 -204, 1-24.

OECD (2004) 'Employment Protection Regulation and Labour Market Performance,' in OECD, OECD Employment Outlook, Paris, OECD, pp. 61-101.

OECD (2006a) Boosting Jobs and Incomes. Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy, Paris, OECD.

OECD (2006b) OECD Employment Outlook. Boosting Jobs and Incomes, Paris, OECD

OECD (2006c) OECD Jobs Strategy: Lessons from a decade's experience, Paris, OECD
OECD (2007) OECD Employment Outlook 2007, Paris, OECD

Pissarides, C. A. (2001) 'Employment Protection', Labour Economics, 8, 131-159.

Sorge, A. and Streeck, W. (1988) 'Industrial Relations and Technical Change: The Case for an Extended Perspective'. In Hyman, R. and Streeck, W. (eds) New Technology and Industrial Relations, Oxford, Basil Blackwell, pp. 19-47.

Sperber, S. (2005) ‘What are the ingredients of ‘good’ flexicurity arrangements? Some ideas for identifying factors that make for success’, Trends in Social Cohesion, 15, 191.209.

Tangian, A. (2005) ‘Monitoring flexicurity policies in the EU with dedicated composite indicators’, WSI-Diskussionspapier, 137, Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung

Tonin, M. (2006) Flexibility and Security in the Labour Market. The Wage Dimension, Budapest, International Labour Office Subregional Office for Central and Eastern Europe

Tros, F. (2004) ‘'Flexicurity' and HR-policies for the older workers’, Working paper for the Workshop TLM-Work Package 7 'Active retirement in Alcala, June 2-3 2004

Valdés Dal-Ré, F. (2004) ‘The difficulty of reconciling flexibility and security in Spain: the paradagmatic case of part-time work’, Transfer, 10, 248-262.

Van Oorschot, W. (2001) ‘Flexibilität und soziale Sicherung in den Niederlanden -Politik für Arbeitnhemer und Versorgungspersonen’. In Klammer, U. and Tillmann,K. (eds) Flexicurity -soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits-und Lebensverhältnisse, Düsseldorf, WSI, pp. 519-584

Van Oorschot, W. (2004a) ‘Balancing work and welfare: activation and flexicurity policies in The Netherlands, 1980-2000’, International Journal of Social Welfare, 13, 15-27.

Van Oorschot, W. (2004b) ‘Flexible work and flexicurity policies in the Netherlands. Trends and experiences’, Transfer, 10, 208-225

Visser, J. (2002) ‘The first part-time economy of the world: a model to be followed?’, Journal of European Social Policy, 12, 23-42.

Visser, J. (2003) ‘Negotiated flexibility in working time and transitions in the Netherlands’. In O'Reilly, J. (ed) Regulating Working-Time Transitions in Europe, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 123-169.

Wilthagen, T. (1998) ‘Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?’, WZB discussion paper, FS I 98-202, 1-34.

Wilthagen, T. (2002) ‘The Flexibility-Security Nexus: New approaches to regulating employment and labour markets’, OSA-Working paper, accessed at http://www.uvt.nl/osa/producten/wop/oswp02_18.pdf on April 14, 2007.

Wilthagen, T. (2007) Flexicurity Practices, European Commission, Brussels, accessed at http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flexi_practices_en.pdf on September 2, 2008.

Wilthagen, T. and Rogowski, R. (2002) ‘The legal regulation of transitional labour markets’. In Schmid, G. and Gazier, B. (eds) The Dynamics of Full Employment, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 233-273.

Wilthagen, T. and Tros, F. (2003) ‘Dealing with the ‘flexibility-security-nexus’: Institutions, strategies, opportunities and barriers’, AIAS working paper no 10, Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, accessed at http://www.uva-aias.net/uploaded_files/publications/WP9.pdf on February 24, 2007.

Wilthagen, T. and Tros, F. (2004) ‘The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets’, Transfer, 10, 166-186.

Wilthagen, T., Tros, F., and van Lieshout, H. (2003) ‘Towards ‘flexicurity’?: balancing flexibility and security in EU member states’, accessed at http://www.tilburguniversity.nl/faculties/law/research/flexicurity/publications/papers/fxp2003_3.pdf on February 24, 2007.

Michael Wiseman

SEGÉLYÉRT DOLGOZNI AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN*

BEVEZETŐ

Az utóbbi harminc év során az Egyesült Államok gyermekes családoknak szóló legfontosabb segély programjában a nélkülözés enyhítésének célját fokozatosan felváltotta a segítséget igénylő felnőttek álláskereséssel és munkavállalásra való felkészüléssel kapcsolatos kötelezettségeinek hangsúlyozása. Ez a folyamat az 1990-es években felgyorsult. Ehhez az átalakuláshoz társult a segélyezés jelentős decentralizációja, valamint az amerikai jóléti rendszer további eltávolodása a szegénységtől való védelem állampolgári jogának elvétől. Az 1990-es évek végéig bevezetett reformok – amikre gyakran a *workfare* kifejezéssel utalnak – jelentős politikai támogatást élveznek az amerikai választók körében. Széles körű vélekedés, hogy a változtatások lényegesen hozzájárultak ahhoz, hogy a segélyek igénybe vételében 1994 óta jelentős csökkenés következett be. Ezek a módosítások más országok polgárainak az érdeklődését is felkeltették, különösen Európában, Ausztráliában és Új-Zélandon. Vannak, akik a szociális demokráciát érő alapvető fenyegetésnek tekintik az Egyesült Államokban történteket, míg mások szerint érdemes tanulmányozni – vagy akár utánozni – az ott kialakuló modellt.

A workfare kifejezés hagyományosan azokra a transzfer programokra utal, amelyekben a készpénz segélyre vagy más juttatásra való jogosultság feltétele valamilyen közfoglalkoztatásban való részvétel. Az új amerikai workfare programokban a munka általában ennél tágabban van definiálva és különböző olyan tevékenységekben való kötelező részvételt jelent, amelyek a segélyezésről az öngondoskodásra való áttérést hivatottak felgyorsítani. Ez a tanulmány a workfare kötelezettségek elterjedését és típusait tekinti át az Egyesült Államokban.

Az amerikai segélyezési rendszer

Kiinduló pontként érdemes röviden áttekinteni a rászorultság-elvű juttatások amerikai rendszerét. Az Egyesült Államok szövetségi berendezkedésű ország, és az államszervezet szintjei közötti felelősség megosztása eltérően alakul a különböző jóléti programok esetében. Ennek eredményeképpen a juttatásra való jogosultságot és a kapcsolódó kötelezettségeket az életkoron és családi állapotán kívül az is meghatározza, hogy a nélkülöző személy hol él.

---

* *Michael Wiseman: Making work for welfare in the United States. In 'An offer you can't refuse': Workfare in international perspective. Edited by Ivar Lødemel és Heather Trickey, Bristol, UK: The Policy Press, 2001, pp. 215-248.*

A hat program

Sok más fejlett országhoz hasonlóan az Egyesült Államokban is jelentős a kevés jövedelemmel rendelkezőket támogató juttatások száma: 81 rászorultság-elvű szegénység-csökkentő juttatás létezik, a Medicaid-től a bevándorlóknak szóló speciális segélyig (Burke, 1997). Hat nagyobb program felelős azonban a juttatások oroszlánrészéért. Az 1998-as költségvetési évben a következő programok tették ki az alacsony-jövedelműek támogatására országosan fordított források közel háromnegyedét:

- *Adójóváírás (Earned Income Tax Credit – EITC)*
  Az adójóváírás alacsony jövedelmű, gyermeket nevelő dolgozók számára hozzáférhető jövedelemtámogatás; egy csekély összegű juttatásra a 26 és 64 év közötti gyermektelen dolgozók is jogosultak. Az adójóváírás az országos jövedelemadó-rendszer része, és a program költségeit (33 milliárd dollárt) teljes egészében a szövetségi költségvetés állja. Tíz állam kiegészíti a szövetségi juttatást.

- *Rászoruló Családok Átmeneti Segélye (Temporary Assistance to Needy Families – TANF)*
  A TANF alacsony jövedelmű gyermekes családoknak szóló készpénz segély. A támogatás összege a család nagyságától, lakóhelyétől és jövedelmétől függ; a program 17 milliárdos összköltségének több mint felét Washington fedezi, a többi az államok együttes hozzájárulása. Néhány kivételtől eltekintve a felnőtteknek kötelező a munkavégzés, vagy ahhoz kapcsolódó tevékenység.

- *Élelmiszerjegy* (*Food stamps*)
  Az élelmiszerjegy alacsony jövedelmű háztartások élelmiszer-vásárlásának támogatására szolgál. A juttatást kapó, gyermeket nem nevelő munkanélküli felnőtteknek kötelező munkát keresniük. A juttatások teljes költsége (1998-ban 17 milliárd dollár) nagyjából megegyezik a TANF költségeivel.

- *Általános segély* (*General Assistance*)
  Az általános segély azon nélkülöző személyek egy része számára hozzáférhető, akik nem jogosultak TANF-ra, vagy jövedelemkiegészítő támogatásre. A programok költségeit a helyi önkormányzatok és az állam fizetik, szövetségi hozzájárulás nélkül. Az általános segélyre való jogosultságnak gyakran feltétele a munkavégzéshez kapcsolódó kötelezettségek teljesítése. Az államok kapcsolódó kiadásai 1998-ban kevesebb mint 2 milliárd dollárt tettek ki.

- *Jövedelemkiegészítő támogatás (Supplemental Security Income – SSI*)
  A jövedelemkiegészítő támogatás egyösszegű készpénzjuttatást jelent a rászoruló idős, vak és fogyatékkal élő emberek számára. Az EITC-hez hasonlóan vannak államok, amelyek kiegészítik a szövetségi SSI juttatást, amelyhez nem kapcsolódik tevékenységekre való kötelezés. Az SSI-re nagyjából 25 milliárd dollárt fordítanak.

- *Medicaid*
  A Medicaid az egészségügyi ellátás költségeit fedezi azon alacsony jövedelmű családok esetében, amelyekben gyermek, terhes nő, illetve idős, vak vagy fogyatékkal élő személy is él. A kiadásokat az államok és a szövetségi kormány közösen állják. Az utóbbi részesedése államonként változik, de minden esetben meghaladja a költségek felét. Az államok hozzájárulása után járó szövetségi források mértéke az egy főre eső

jövedelemtől függ. Az államok és a szövetségi kormány több mint 116 milliárd dollárt költöttek Medicaid-re 1998-ban.

A teljes központi költségvetés az 1998-as költségvetési évre 1652,6 milliárd dollár volt, és a fenti hat program költsége az összes szövetségi kiadás mintegy 9 százalékának felelt meg. A szövetségi szegénységi küszöb egy háromfős család számára 13 133 dollár volt 1998-ban; az ennél kevesebb éves készpénz-jövedelemmel rendelkező családok hivatalosan szegénynek számítanak (de a szegénységi küszöb függ a család méretétől, és enyhén eltérő a városi és a vidéki területek esetében). A legfontosabb hat programból nem csak a szövetségi szegénységi küszöb alatt élő emberek részesednek, a juttatások legnagyobb része azonban a szegénységi küszöb kétszeresénél kisebb jövedelemmel rendelkező családokhoz jut. 1998-ban gyermekes családokban élt az Egyesült Államok teljes lakosságának mintegy fele, és a gyermekes családok 16 százaléka számított szegénynek a szövetségi mérce szerint. Ilyen családokban élt az összes gyermek 19,2 százaléka.

Mivel ezek a nevek – TANF, EITC és így tovább – nem sokat mondanak a kívülállók számára, a programok megismerését annak bemutatása szolgálja leginkább, hogy mit jelentenek a gyakorlatban. Nézzük meg egy segítségre szoruló egyedülálló szülő példáját. Egy egyedülálló anyának az állami szociális szolgálat helyi irodájába kell elmennie, ha segítséget szeretne kapni, ahol be kell számolnia a jövedelmi és vagyoni helyzetéről, és amennyiben a gyermekei apja nem támogatja őket, akkor az ennek bírósági úton való kikényszerítéséhez szükséges adatokat is szolgáltatnia kell.. Ezek az információk és a család mérete határozza meg, hogy mennyi jövedelemtámogatáshoz jut a TANF és az élelmiszerjegy programon keresztül. A rászoruló anya kap egy kártyát is (a Medicaid program révén), ami feljogosítja az egészségügyi szolgáltatókat, hogy az államnak számlázzák ki azoknak a kezeléseknek a költségét, amelyekre neki és gyermekeinek szüksége van. Amennyiben dolgozik, akkor az élelmiszerjegyek és a TANF értéke a keresetétől függően csökken. Ezt a csökkenést részben ellensúlyozza az adójóváírás (EITC), amihez leggyakrabban akkor jut hozzá, amikor benyújtja a személyi jövedelemadó bevallását a következő év elején. Ha nem dolgozik (és bizonyos esetekben akkor is, ha részmunkaidőben dolgozik), workfare kötelezettségek vonatkoznak rá (ahogyan azt a továbbiakban részletesen bemutatjuk). Amennyiben ő vagy a gyermekei fogyatékosak, akkor jövedelemkiegészítő támogatást is igényelhet, ami egy országos program. Ez a juttatás általában szintén csökkenti a TANF és az élelmiszerjegyek értékét.

Legfontosabb jellemzők

A következő négy állítás jól jellemzi az amerikai és európai szociális segélyezési rendszerek workfare jellegű jellemzői közötti különbségeket.

- *A juttatások egyike sem kapcsolódik közvetlenül a munkanélküliséghez.*
  Az Egyesült Államokban nem létezik a német *Arbeitslosenhilfe*-hez hasonló rászorultság-elvű munkanélküli segély. A biztosítási jellegű munkanélküli járadékban részesülő személyek kaphatnak élelmiszerjegyeket, és bizonyos esetekben TANF-ra is jogosultak lehetnek. Az élelmiszerjegyek érteke azonban a járadék minden dollárja után 30 dollárral[1] – a TANF értéke pedig általában még nagyobb mértékben –

[1] Az eredeti szövegben is így szerepel - *a ford.*

csökken. A jogosultságot szerzők számára 39 hétig jár a munkanélküli járadék azokban az államokban, amelyekben magas a munkanélküliség, néhány állam pedig 52 hétig biztosítja az ellátást. A jogosultság kimerítése után a rászoruló dolgozók a hat alapvető rászorultság-elvű program szokásos szabályai szerint kaphatnak segítséget. A tartós munkanélküliség közvetlenül nem játszik jelentős szerepet az amerikai workfare programokban, mivel ez önmagában nem jogosít fel a juttatások igénybevételére. 1990 és 1996 között az Egyesült Államokban az összes munkanélküli személy csupán egyharmada részesült munkanélküli járadékban (Vroman, 1998).

- *A rászorultság-elvű juttatások amerikai rendszerében a szövetségi alapellátást egészítik ki az állami és helyi szinten.*
  Az alapjuttatás szintje országosan egységes mindhárom nagy program – az élelmiszerjegyek, a jövedelemkiegészítő támogatás és az adójóváírás – esetében, azonban az államoknak lehetősége van kiegészíteni az utóbbi két program juttatásait, és vannak államok, amelyek élnek is evvel a lehetőséggel. Az élelmiszerjegy lényegében készpénz-jövedelmet jelent, noha a legtöbb helyen továbbra is utalvány formájában kerül kifizetésre. 2002-re minden állam egy olyan elektronikus rendszeren keresztül biztosítja majd a juttatást, amely össze lesz kötve a boltokkal, és ennek köszönhetően az élelmiszerjegyekkel történő vásárlás lényegében megkülönböztethetetlen lesz a bankkártya használattól. Az élelmiszerjegyek költségeit a szövetségi költségvetés fedezi, de a jogosultság vizsgálata és a juttatás mértékének kiszámítása helyi szinten történik. A TANF esetében viszont mind a jogosultság meghatározásáról, mind a juttatás összegéről az államok döntenek.

- *Az állami-helyi ellátás a családi helyzettől függ; az egyedülálló fiatalok általában nem jogosultak juttatásra.*
  A TANF kizárólag a gyermekes családok számára hozzáférhető. A program az 1997-es szövetségi költségvetési évig működő *Aid to Famlies with Dependent Children*-t (AFDC) váltotta le (amennyiben az itt közölt adatok az 1997 előtti szakaszra is vonatkoznak, úgy egyszerre hivatkozunk majd mindkét programra). A fogyatékkal élő családtagok jogosultak lehetnek jövedelemkiegészítő támogatásra, de a nem-fogyatékos családtagok ellátását a TANF fedezi majd. A gyermektelen családok bizonyos körülmények között jogosultak lehetnek élelmiszerjegyre vagy adójóváírásra, de készpénz-segélyre csak abban az esetben, ha olyan állam vagy helyi önkormányzat illetékességi területén élnek, amely biztosítja az általános segélyt. 1998-ban 51 államból (ideértve most Washington szövetségi fővárost is) csupán 18 biztosított készpénz-segélyt az egészséges és gyermektelen felnőttek számára (Gallagher et al, 1999). Így tehát az Európai workfare programok egy másik fontos célcsoportja, az iskolából kikerülő fiatalok, lényegében ki vannak zárva a segélyezésből az Egyesült Államokban.

- *A szegénységben élő személy számára hozzáférhető juttatás nagyon jelentős mértékben a lakóhelyétől függ, különösen a nem dolgozók esetében.*
  1997 októberében a TANF összege egy háromfős család (így a két gyermeket nevelő egyedülálló szülő fenti példája) esetében a szövetségi szegénységi küszöb mindösszesen 15 százaléka volt Alabama államban (az egyik legalacsonyabb szintű ellátást biztosító államban), és 52 százaléka Kaliforniában (a legnagyobb összegű juttatást biztosító államok egyikében). Mivel a szövetségi élelmiszerjegy értékét hozzáigazítják a TANF-hoz, így az előbbi csökkenti az utóbbi szintjében mutatkozó eltéréseket. Ezt tekintetbe véve a juttatások együttesen a szegénységi küszöb 44

százalékának felelnek meg Alabamában, és 77 százalékának Kaliforniában. Az adójóváírás eredményeképpen egy heti 20 órás, minimálbért (1997-ben óránként 5,15 dollárt) fizető állással a család jövedelme a szegénységi küszöb 83 százalékát teszi ki Alabamában, és 114 százalékát Kaliforniában. Teljes munkaidős állás esetében a különbség kisebb: 111 százalék és 134 százalék. A munkavállalás tehát csökkenti a jövedelmek közötti különbségeket.

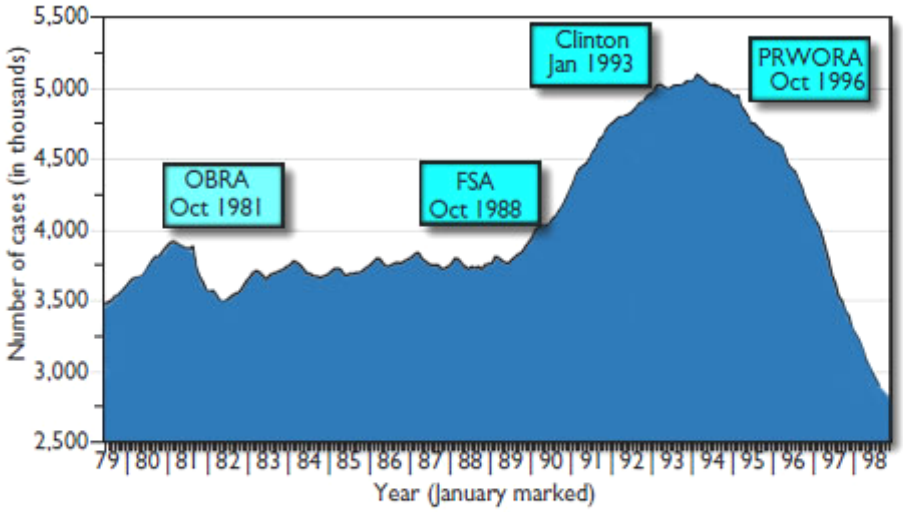
A fenti áttekintés összefoglalásaképpen azt mondhatjuk, hogy az amerikai szociális segélyezési rendszer olyan programokok kombinációja, amelyek egy része közel egységes módon működik országszerte, míg más programok jelentős területi eltéréseket mutatnak. A TANF esetében van a leginkább egyértelmű kapcsolat a munkára való kötelezés és a segélyre való jogosultság között, ami a gyermekes családokat érinti. (A munkakötelezettség előírása gyakori az általános segély esetében is, ezek a programok azonban kevésbé jelentősek.) Mivel az élelmiszerjegy és az adójóváírás összege országosan egységes, az államok közötti eltérés kisebb a dolgozó szegények, mint a munkajövedelemmel nem rendelkezők számára hozzáférhető juttatások esetében.

Az 1990-es évek során az államok közötti különbségek az alapjuttatások tekintetében növekedtek, és a szövetségi szabályozás megváltozása eredményeképpen az államok és helyi önkormányzatok nagyobb szabadságot kaptak a juttatások biztosítása és a jogosultság feltételeként előírt kötelezettségek kikényszerítése tekintetében. Ezek a változások jelentik a következő szakasz témáját.

Az új workfare kialakulása

Az 1990-es évek végére az amerikai szociális segélyezési rendszert elsősorban azért ünnepelték, mert csökkent a segélyezett családok száma. Az *1. ábra* az AFDC-ben vagy TANF-ban részesülő családok számát mutatja az 1980-as évektől 1998-ig. Az ábra a workfare amerikai kialakulásának négy mérföldkövét azonosítja. Ezek a következőek: (a) a Reagan kormány szociálpolitikai reformjait tömörítő, 1981-ben elfogadott átfogó költségvetési kiigazítási törvény (*Omnibus Budget Reconciliation Act – OBRA*); (b) az 1988-as családtámogatási törvény (*Family Support Act – FSA*); (c) a Clinton kormány intézkedései az állami szintű segélyezés szövetségi szabályozásának enyhítéséről 1993-tól kezdődően; (d) az 1996-os „Személyes Felelősség és Munkalehetőség” törvény (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act – PRWORA*). A tanulmánynak ebben a szakaszában a segélyezés workfare-ré alakulásának ezen mérföldköveit, és azt tekintjük át, hogy az átalakulások miként érintették a segélyezett családok számát. A figyelmünket a workfare térnyerése és a segélyezés esetszámának 1994-ben kezdődő meredek csökkenése közötti kapcsolatra összpontosítjuk.

1. ábra: Az AFDC/TANF juttatást kapó családok száma



Key: OBRA: Omnibus Budget Reconciliation Act
FSA: Family Support Act
CLINTON: Clinton Waiver Policy
PRWORA: Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act

A segélyezés munkakényszerrel való összekapcsolásának hosszú története van az Egyesült államokban. Josephine Shaw Lowell, az 1884-ben megjelent *Public relief and private charity* [Közsegélyezés és magánjótékonyság] című könyv szerzője és a „tudományos jótékonyság" 19. századi amerikai mozgalmának alapítója úgy tartotta, hogy a munkakényszer – a „favágás és kőtörés" – alapvető jelentőségű a jótékonykodás sikeres műveléséhez (Katz, 1996: 74). Az 1960-as évek vége óta növekszik a segélyre való jogosultság munkavállaláshoz, vagy az öngondoskodás erősítésére szolgáló más tevékenységekben való részvételhez kötésének politikai támogatottsága. Ennek a politikai folyamatnak a következő négy oka volt.

Először is, a politikai elit és a társadalomtudósok egy része (a tudományos jótékonyság mozgalmában dolgozó elődeikhez hasonlóan), aggódni kezdett a segélyezés által garantált jövedelem – és különösen az AFDC program – következtében kialakuló „függőség kultúrája" miatt. Ezt az aggodalmat – valamennyire paradox módon – az a tény sem enyhítette, hogy sokan csak néhány évig vették igénybe az AFDC-t; sőt, az átmenetileg segélyezettek felfedezése mintha csak növelte volna az azokkal kapcsolatos aggodalmat, akik viszont megmaradtak a segélyezésben. Ennek eredményeképpen nőtt az érdeklődés az öngondoskodás ösztönzését szolgáló beavatkozások iránt.

Másodszor, jelentős társadalmi változások történtek. Az eredeti elképzelés szerint az *Aid to Dependent Children* (amit később változtattak meg *Aid to Families with Dependent Children*-re) arra szolgált, hogy ellátást biztosítson azon munkások gyermekeinek, akik még azelőtt hunytak el, hogy biztosíthatták volna az árvasági ellátásra való társadalombiztosítási jogosultságot számukra. Az anyák, különösen az iskoláskor előtti gyermeket nevelő anyák, általában otthon dolgoztak. A nők – és köztük a kisgyermeket nevelő anyák – munkaerő-piaci részvételének növekedése megkérdőjelezte a munkára való kötelezés nélkül biztosított segély létjogosultságát, még az egyedülálló szülők esetében is.

Harmadszor, elemzések és tapasztalatok is megkérdőjelezték a pénzügyi ösztönzők kizárólagos használatának hatékonyságát a segélyezett felnőttek munkaerő-piaci

részvételének előmozdításában. Az 1970-es évek reformtörekvései a munkavállalás pénzügyi ösztönzésére irányultak. A juttatások kivezetését úgy alakították át, hogy az biztosítsa a nettó jövedelem növekedését a segélytől való függésből a munkavállalásba való átmenet során – a cél tehát az volt, hogy „megérje" dolgozni. Igaz, hogy a juttatás kivezetésének elnyújtása pozitív ösztönzést jelent a munkavállalásra a nem dolgozó segélyezettek esetében, ugyanezen változások – a juttatásra jogosult dolgozó családok számának növelésével – csökkenthetik azok munkakínálatát, akik már munkában állnak, vagy akik a változtatások nélkül dolgoznának. Ez a – jövedelempolitikával foglalkozók számára jól ismert – probléma növeli a más típusú ösztönzök iránti érdeklődést. A munkavégzéshez kapcsolódó időigényes feltételek csökkentik a segélyezés által biztosított „szabadidő" értékét, és így ösztönzik az öngondoskodásra való áttérést.

Negyedszer, az 1980-as évektől kezdődően az adminisztrációs és jogszabályi változások (az 1981-es költségvetési kiigazítási törvény) növelték az államok mozgásterét az AFDC juttatások munkavállaláshoz, vagy képzésben való részvételhez kötésével kapcsolatban. Ennek eredményeként az államok különböző újító kezdeményezéseket vezettek be a munkavállalás ösztönzésére. Az így nyert tapasztalatok bátorítóan hatottak azokra a politikusokra, akik szívesen fokozták volna a segélyre való jogosultsághoz kapcsolódó munkakényszert, és védekező álláspontba kényszerítették azokat, akik nem értettek egyet a kötelezéssel. Továbbá, ahogyan azt a későbbiekben részletesen is kifejtjük, ezek a kezdeményezések precedenst teremtettek az AFDC-re való jogosultság kiterjesztésére is.

Workfare az 1980-as években

Az 1981-es átfogó költségvetési kiigazítási törvény

Az AFDC juttatásra eredetileg automatikusan jogosultak voltak mindazok a családok, akik megfeleltek a szövetségileg jóváhagyott állami programokban meghatározott alapfeltételeknek, és a jogosultság szükség esetén bírói úton is kikényszeríthető volt. Az AFDC-t létrehozó 1936-os Szociális Biztonsági Törvény megengedte, hogy a jogosultság jövedelemhatárát és a juttatás összegét az egyes államok maguk határozzák meg. Szintén az államok döntöttek a program bizonyos elemeiről, például a kétszülős háztartások segélyezéséről, amit egy 1961-es jogszabály tett lehetővé (de nem kötelezővé). Amint azonban valamilyen szabályozás bekerült a tagállami rendszerbe, a törvény „egységes ellátásra" vonatkozó rendelkezése megkövetelte, hogy az egyformán vonatkozzon az állam összes lakosára.

1967-ben a Kongresszus elfogadta a Munkaösztönzés Programot (*Work Incentive Program – WIN*), ami az AFDC-ben részesülő felnőttek egy részének kötelezővé tette, hogy munkára jelentkezzenek az országos foglalkoztatási szolgálat helyi irodájában. Kaliforniában az állam akkori kormányzójaként dolgozó Ronald Reagan az 1970-es évek elején megpróbált túllépni a szövetségi kezdeményezések keretein, és bevezette a Kaliforniai Munkatapasztalat Programot (*California Work Experience Program – CWEP*), ami lényegében kötelezővé tette a segélyért való munkavégzést (Levy, 1978). Reagan 1980-as elnöki kampányában jelentős szerepet kapott a kaliforniai szociálpolitikai átalakítások révén szerzett ismertsége, elnökként pedig kezdeményezte a Közösségi Munkatapasztalat Program (*Community Work Experience Program* – szintén *CWEP*) bevonását az AFDC keretei között az államok rendelkezésére álló programok közé. A Kongresszus az 1981-as átfogó költségvetési kiigazítási törvény (OBRA) elfogadásával pedig felhatalmazta az államokat, hogy a segélyezettek egy jelentős részénél a

jogosultság feltételeül szabják a kötelező álláskeresést, illetve a képzésben vagy a CWEP közmunkaprogramban való részvételt (az iskoláskor alatti gyermekeket nevelő egyedülálló szülők mentesültek a kötelezés alól).

A törvény egységes ellátást előíró szabályozása problémát jelentett a költségvetési kiigazítási törvényben előírt kötelező tevékenységekkel kapcsolatban. Minél összetettebbé vált a segélyezéshez kapcsolódó kötelezések rendszere, annál nehezebbé vált annak egységes alkalmazása. A munkakényszer fokozására törekvő államok azt a Szociális Biztonsági Törvény által biztosított lehetőséget használták ki ennek orvoslására, amit egy évtizeddel korábban, kaliforniai kormányzósága idején Reagan is felhasznált. Az államok a szövetségi kormánytól kérvényezték az egységes ellátásról szóló szabályozástól való eltérést a munkavállalást ösztönző és kikényszerítő állami szintű reformok korlátozott lehetővé tétele érdekében. (A Kongresszus még 1962-ben felhatalmazta az egészségügyért és humán-szolgáltatásokért felelős minisztert ilyen engedély kiadására, amennyiben az a Szociális Biztonsági Törvény átfogó céljait szolgálja.)

Az 1980-as évek első felében az ilyen kezdeményezések nem voltak igazán elterjedtek, és az államoknak kevesebb mint a fele vett csak részt bennük. A programok általában egyszerűek voltak, és kötelező álláskeresést, illetve azt követő képzést vagy rövidtávú CWEP közmunkát foglaltak magukban. Azok a segélyezettek, akik nem tettek eleget a részvételi kötelezettségüknek, elvesztették a juttatás egy részét, de nem az egészet – és a szankciók általában csak egy hosszú tanácsadást követő döntés után léptek életbe (Greenberg és Wiseman, 1992). A további fejlemények fényében a költségvetési kiigazítási törvény (OBRA) keretei között létrejött kezdeményezéseknek a következő fontos elemei voltak: (a) a tevékenységek egy adott sorrendje; (b) egy enyhe szankcióval megerősített kötelezés; (c) az államok felhatalmazása arra, hogy a kötelező előírásokat csak az elvben érintett segélyezettek bizonyos alcsoportjai esetében kényszerítsék ki. A tevékenységek egy adott sorrendje különösen fontos volt, mivel ez tette a hagyományos esetkezeléshez hasonlóvá a "segélyből munkába" tevékenységeket: a rendszer célja nem csupán a szükség készpénzzel való enyhítése volt, hanem az öngondoskodás előtt álló akadályok felmérése, és ezen akadályok leküzdésére szolgáló tevékenységek előírása és kötelezővé tétele.

Az állami kezdeményezések szövetségi jóváhagyásának egyik feltétele az volt, hogy az államok vállalják a jóváhagyott változtatás hatásainak vizsgálatát. Mivel az erőforrások szűkössége, vagy más megfontolások miatt számos állam nem kívánta a költségvetési kiigazításról szóló törvény keretei között kezdeményezett változtatásokat azonnal minden elvben érintettre alkalmazni, lehetőség volt a részvételi kötelezettség véletlenszerű előírására. Ez az eljárás lehetővé tett egy „klasszikus” kísérleti elrendezést, amiben a segélyezésből munkába programban való részvételre véletlenszerűen kiválasztottak kimeneti eredményei összehasonlíthatóak azokéival, akik (szintén véletlenszerűen) nem vettek részt a programban. A programok első értékelései 1986-ban jelentek meg. Sokat közülük ugyanaz a cég, a *Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC)* készítette, erőteljes kampányt folytatva a programban részt vevők véletlenszerű kiválasztása és az eredmények általuk készített elemzése mellett.

Az eredmények általában azt mutatták, hogy a kezdeményezéseknek csekély, de pozitív hatásuk volt a foglalkoztatásra és a keresetekre, és hogy bizonyos esetekben csökkentették a segélyezés igénybevételét (Gueron és Pauly, 1991). Az, hogy ezek a megállapítások egy „szigorúnak” nevezett kiértékelési módszer eredményei voltak, hozzájárult ahhoz, hogy azokat a közvélemény hitelesnek tartsa (Wiseman, 1991). Továbbá, a kezdeményezések nem

jártak egyértelmű kellemetlenségekkel, sőt úgy tűnt, hogy a résztvevők üdvözlik azokat. A a programok léptékének problémája azonban gyakran kimaradt az eredmények megvitatásából. Ezek a kezdeményezések ugyanis legnagyobb részt kisméretűek voltak, minden államban az elvben érintetteknek csak egy kis részét érték el, és a tényleges részvétel általában a programba bekerülők körében is nagyon alacsony volt. Ez természetesen arra engedett következtetni, hogy a részvétel magasabb szintje még kedvezőbb eredményeket tenne lehetővé.

A családtámogatási törvény

Az új tagállami kezdeményezések kezdeti kiértékelései hozzájárultak az 1988-as családtámogatási törvény (Family Support Act - FSA) elfogadásához (Wiseman, 1991). A törvény Munkalehetőség és Alapkészségek (*Job Opportunities and Basic Skills – JOBS*) néven bevezetett egy új "segélyezésből munkába" programot. A törvény továbbá szélesebb felhatalmazást adott az álláskereséssel, képzésben való részvétellel és munkavállalással kapcsolatos kötelezettségek szövetségi meghatározására; kötelezővé tette az államok számára a rászoruló kétszülős családok programokba való bevonását és egy „foglalkoztatási terv" elkészítését minden résztvevő számára; arra ösztönözte az államokat, hogy növeljék az álláskeresésben, képzésben vagy munkavégzésben résztvevő segélyezett felnőttek arányát; és meghatározta a kötelező intézkedések megsértése esetén alkalmazható szankciókat. A törvény lehetőséget adott a programot működtető szervezeteknek arra, hogy a foglalkoztatási tervet egy, a résztvevő kötelezettségeit és az állam által biztosítandó szolgáltatásokat és tevékenységeket egyaránt részletező megállapodássá alakítsák. Ez a lehetőség a workfare kötelezettségek enyhítését jelentette, amennyiben az egyén kötelezettségeit összekötötte a kormányzat kötelezettségeivel. Amikor Ronald Reagan elnök aláírta a családtámogatásról szóló törvényt, az új jogszabályt az amerikai szociálpolitika-történet fontos eseményének tartották.

A családtámogatási törvény elfogadásához kapcsolódó elvárásoktól függetlenül azonban az államok általában nem használták ki az ily módon rendelkezésre bocsátott forrásokat és nem ismerték el a kötelezettségek kölcsönös jellegét. Ennek részben az volt az oka, hogy a törvény előírt valamennyi állami pénzügyi hozzájárulást az új rendszer működtetéséhez. A program ambiciózus léptéke szintén hozzájárulhatott ehhez: más volt a csekély beavatkozásokat tartalmazó kis léptékű kezdeményezések bevezetése, és megint más kérdés volt az előírt tevékenység óraszámának növelése és a részvétel jelentős kiterjesztése a törvény ajánlásaival összhangban. 1996 augusztusában mindösszesen hat állam írt elő olyan JOBS megállapodást, ami az állam kötelezettségeit is tartalmazta (Committee on Ways and Means, 1998: 472). A részvételi kötelezettségek soha sem léptek életbe; az államok által erről közölt adatok annyira megbízhatatlanok voltak, hogy egy szociálpolitikai juttatásokról szóló kongresszusi összefoglalóban egy erre figyelmeztető jegyzet kíséretében jelentek meg (Committee on Ways and Means,1996: 427). Ezeken a problémákon kívül, az állami adminisztráció figyelmét a juttatásban részesülő családok számának gyors emelkedése kötötte le (lásd ismét az *1. ábrát*).

Az 1990-es évek felé

A legtöbb államban 1990-re a munkavállalás ösztönzésére irányuló szociálpolitikai reformok már a végüket járták. Néhány állam, élükön Wisconsinnal, újabb kérvényeket nyújtottak be a szövetségi előírásoktól való eltérés lehetővé tételére és olyan kezdeményezések elindítására,

amelyek még a családvédelmi törvényről szóló 1988-as törvénytől is eltértek (Wiseman, 1993, 1996). 1991 végén a Bush kormány úgy döntött, hogy támogatja ezeket a kezdeményezéseket, mivel ez hasznosnak tűnt számára az ország (többnyire republikánus) kormányzóival való szövetkezés szempontjából, különösen egy olyan elnökválasztási kampány előtt, amelynek az egyik fontos témájává a szociálpolitikai reform vált.

Bill Clinton az első elnöki ciklusát megelőzően részben a segélyezettekkel szemben támasztott elvárások fokozásának hangsúlyozásával kampányolt. A legnagyobb média figyelmet a „korlátozott időtartamú" segélyezés javaslata kapta, amelynek értelmében a segélyezési rendszerbe újonnan bekerülők csak két évig kaphatnák a juttatást, amelynek feltétele volt továbbá a közfoglalkoztatásban, vagy valamilyen képzésben való részvétel. Ezeken az elgondolásokon alapult a Clinton kormányzat megbukott reformkísérlete, az 1994-es „Munka és Felelősség" törvény (*Work and Responsibility Act*).

Beiktatását követően, miközben a kormányzat elkezdte kidolgozni a "munka és felelősség" törvény javaslatát, Clinton elnök úgy döntött, hogy lényegében szabad kezet ad az államoknak. Ennek következményeképpen jelentősen nőtt az államok részvétele az új kezdeményezésekben. 1992-ben 17 állam kapott felmentést a szövetségi előírások alól az AFDC programjuk átalakítása céljából (Wiseman, 1993), 1996-ra a Clinton kormányzat 43 államnak adott ilyen engedélyt (köztük további engedélyeket az 1992-es listán szereplő államoknak) (US DHHS,1997).

Ezen változtatások jelentős része a segélyre való jogosultság feltételeül előírt kötelező intézkedések bővítését, valamint az ezek megsértésére vonatkozó büntetések szigorítását és alkalmazásuk felgyorsítását célozta (a nem együttműködő felnőttek, illetve bizonyos esetekben az ilyen felnőttek családjai esetében). A Clinton kormányzat által jóváhagyott állami programok közül 37 tette lehetővé a nem együttműködő segélyezettek szigorúbb büntetését, szemben az 1992 végéig érvényben lévő vagy jóváhagyott hét felmentéssel (Wiseman, 1993, Table 1 és 2; USDHHS, 1997, Table I.B).

Ezek a változások egyúttal azt is jelezték, hogy a "segélyezésből munkába" folyamat kapcsán csökkent az oktatás és képzés iránti érdeklődés. A segélyezettek munkába állása előtt álló akadályokra mindig odafigyeltek, de az 1980-as évek végére olyan tények kerültek felszínre, hogy a munkába állás ebből a szempontból fontosabb, mint a képzés. Úgy tűnt, hogy a legsikeresebb programok – elsősorban Riverside, Kalifornia és Wisconsin programjai – a segélyezettek humán tőkéjének fejlesztése helyett inkább közvetlenül a munkaerő-piaci kötődésük megerősítésére helyezték a hangsúlyt. Ez a stratégia a mielőbbi elhelyezkedést célozta, még akkor is, ha ez alacsony bérekkel járt. Az elgondolás az volt, hogy az „elsőként munkát" megközelítéssel lehet a leghatásosabban kialakítani a munkavállalási szokásokat és készségeket (illetve megállítani ezek leépülését). A humán tőke fejlesztésén alapuló stratégiák ezzel szemben az oktatásra és a képzésre helyezték a hangsúlyt – éppen azért, hogy a segélyezetteknek lehetőségük legyen az öngondoskodást lehetővé tevő keresetet biztosító munkát találniuk. Egy San Diego-i kezdeményezés (*Saturation Work Initiative Model)* 1988-ban publikált eredményei és a program 1989-es utánkövetése arra engedtek következtetni, hogy a képzettségen kívül a munkanélküli segélyezettek álláskereséssel vagy más mielőbbi elhelyezkedést elősegítő tevékenységekkel töltött idejének adminisztratív eszközökkel történő növelése emeli igazán az elhelyezkedés esélyét (Hamilton and Friedlander, 1989).

A munkaerő-piaci kötődés modellje arra ösztönözte az embereket, hogy már a segélyezés megkezdése előtt álljanak munkába. A mögötte rejlő ideológiát erősítette az a politikusok és a

közvélemény körében egyaránt gyakori vélekedés, hogy nem a segélyben részesülő emberek, hanem a segélyezési rendszer volt az oka az amerikai *underclass*-szal azonosított viselkedési problémáknak. A családok segélytől való eltérítését tehát önmagában pozitív eredménynek tekintették, és egyre gyakrabban kísérleteztek az álláskeresés és más munkavállaláshoz kapcsolódó kötelezettségek alkalmazásával már rögtön a segély igénylésének pillanatában. Wisconsin állam ilyen eltérítő kezdeményezését (amit 1994-ben vezettek be) úgy hívták, hogy „Elsőként az öngondoskodás".

Közpolitika az 1990-es évek közepén

A Bush és Clinton kormányzat által kiadott felmentések által lehetővé tett és ösztönzött számtalan kezdeményezés erősítette azt a közvélekedést, hogy az államok képesek termékeny beavatkozásokra a segélyben részesülők életébe a munkavállalás ösztönzése érdekében. Kialakulóban volt egy konszenzus a következő négy állítással kapcsolatban:

- A segélyjogosultságot a munkaképes igénylők esetében a munkavállalásért és nagyobb öngondoskodásért tett erőfeszítésekhez kell kötni.
- A munka hangsúlyozására a már a segélyezés kezdetén kialakított munkavállalási terv és ennek esetkezeléssel történő végrehajtása a legalkalmasabb.
- Az elhelyezkedés hangsúlyozása legalább olyan fontos az öngondoskodás előmozdításában, mint a képzések, és a munkába állás jelentőségére minél előbb fel kell hívni a segélyezettek figyelmét.
- Az államok értik a dolgukat.

1994-től kezdődően az államok hozzáértésével kapcsolatos vélekedéseket erősítette az is, hogy a segélyben részesülő családok száma csökkent. Úgy tűnt, hogy azokban az államokban – például Wisconsinban - csökkent legkorábban és leggyorsabban a segélyezettek száma, amelyek a legaktívabbak voltak a rendszer megváltoztatásában, és amelyek a leginkább hangsúlyozták a munkaerő-piaci kötődés jelentőségét (Wiseman, 1999a). A közvélemény-kutatások is hozzájárultak ahhoz, hogy a politikusok a kötelező előírások növelését és a munkavállalás fokozott hangsúlyozását szolgáló intézkedéseket hoztak. Úgy tűnt, hogy az államok képesek workfare programok működtetésére, és ez a közvéleménynek is tetszik. 1996 elején a *Public Agenda*, egy tekintélyes civil szervezet, nyilvánosságra hozta egy szociálpolitikai reformról szóló országos közvélemény-kutatás eredményeit (Farkas et al, 1996). Ezek a segélyezéssel és segélyezettekkel kapcsolatos közvélekedés összetettségét is mutatták, mégis egyértelmű volt az üzenetük. A *Public Agenda* arra a következtetésre jutott, hogy „az amerikaiak egy olyan segélyezési rendszert akarnak, amely már a kezdetektől elvárja a munkavállalást – közösségi szolgálatot és mielőbbi fizetett munkába állást előírva minden segélyezett számára". Tíz megkérdezett amerikai közül majdnem hat (57 százalék) azt válaszolta, hogy abszolút elengedhetetlen valamilyen „közösségi szolgálat előírása a segélyezettek számára a juttatásért cserébe". 85 százalék mondta azt, hogy elégedett volna avval, ha a segélyezetteknek „kötelező lenne csinálniuk valamit a juttatásért cserébe – még akkor is, ha ez csak levelek gereblyézését, vagy az utak tisztítását jelenti" (Farkas et al,1996: 18).

A „munka a kezdetektől" elgondolás nem volt része a Clinton kormány „Munka és Felelősség" javaslatának. Az állami programok tapasztalatai és a közvélemény egybecsengését inkább az 1996-ös „Személyes Felelősség és Munkalehetőség" törvény (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act – PWRORA*) jelenítette meg.

A Személyes Felelősség és Munkalehetőség törvény

A PRWORA megszüntette az AFDC programot, és bevezette helyette a Rászoruló Családok Átmeneti Segélyét (*Temporary Assistance to Needy Families*), vagyis a korábban az amerikai segélyezési rendszer egyik alapvető jelentőségű programjaként ismertetett TANF programot, amihez szabad felhasználású szövetségi támogatást biztosított az államok számára. Az öt legfontosabb eleme ennek a sokrétű jogszabálynak a következő: (1) a szabad felhasználású költségvetési támogatásra való áttérés, (2) az államok mozgásterének kiterjesztése, (3) időbeli korlátok, (4) a jogosultság megszüntetése, és (5) részvétellel kapcsolatos előírások.

Szabad felhasználású költségvetési támogatás

Az államok AFDC juttatással kapcsolatos költségeinek szövetségi támogatása normatív volt és nyílt végű: normatív abban az értelemben, hogy a szövetségi kormány a juttatások és az adminisztráció költségeinek egy meghatározott részét fedezte, és nyílt végű abban az értelemben, hogy miután egy állami programot létrehoztak és jóváhagytak, a szövetségi kormány a programban részt vevő családok számától függetlenül fizette a felmerülő költségeket. A szövetségi költségvetés részesedése az egy főre jutó átlagos jövedelemtől függően a különböző államokban 50 százaléktól 90 százalékig terjedt. Számos állam szemszögéből nézve ez azt jelentette, hogy a segélyezés a gyakorlatban olcsó volt. A rendszer kevéssé ösztönzött a költségek visszafogására, hiszen amennyiben történt is megtakarítás (például az öngondoskodásra való sikeres áttérés következtében), annak nagy része a szövetségi költségvetésnél jelentkezett.

A PRWORA-val a szövetségi kormány elkötelezte magát, hogy az 1996-ot megelőző három év segélyezésre fordított kiadásainak legmagasabb szintjén tartja fenn az államok TANF programjának költségvetési támogatását. Amint azt az *1. ábra* mutatja, a segélyezésben résztvevők száma 1997-re a legtöbb államban már jóval az így meghatározott szint alatt volt, az új szabályozás tehát jelentős többlettámogatást jelent az államoknak. Az új jogszabály azonban erőteljesen ösztönöz a kiadások csökkentésére is, hiszen az új rendszerben minden megtakarított dollár az államnál jelentkezik. A közgazdászok nyelvén ez azt jelenti, hogy miközben az erőforrások bőségesen rendelkezésre állnak általában, a segélyezés már nem olcsó többé – a segélyezésre fordított kiadások növekedésének az államoknál jelentkező költsége legalább 50 százalékkal, és bizonyos esetekben 500 százalékkal emelkedett. Nem csak a segélyezésre fordított kiadások *emelkedésének* költsége, hanem a kiadások *csökkenésével* jelentkező haszon is nőtt: a szabad felhasználású szövetségi támogatás jövedelmezővé tette a segélyezés visszafogását.

A változások egymásnak ellentmondó hatásait kezdetben ellensúlyozta az új törvény által biztosított forrásoknak a különböző "segélyezésből munkába" programok költségvetésével való kiegészítése, és a törvény maga is tartalmazott előírásokat a korábbi állami ellátások fenntartása és a megszorítások elkerülése érdekében. A korlátozások azonban gyengék voltak, és számos lehetőség volt a kikerülésükre.

Az államok mozgásterének kiterjesztése

Az államoknak többé nem kell szövetségi jóváhagyást kérniük az 1990-es évek elején elindított programokhoz hasonló kezdeményezések elindításához. A változások növelték az

államok arra való szabadságát, hogy munkavégzésre vagy ahhoz kapcsolódó tevékenységekre kötelezzék a segélyt igénylőket és a segélyben részesülőket, illetve, hogy szankcionálják az együttműködés elutasítását.

Az államok rendelkezésére álló mozgástér nem csak a kötelező előírásokkal, hanem a jogosultság meghatározásával kapcsolatban is növekedett. Megszűnt például a kétszülős családok támogatására vonatkozó korábbi korlátozások egy részé, és lehetővé vált az államok számára a juttatáshoz való hozzájutás számos további feltételének jelentős megváltoztatása is, például a megengedett vagyonnal – a személygépkocsikkal és a megtakarításokkal – kapcsolatban. Az új szabályozás lehetővé teszi az államoknak, hogy a juttatás összegének meghatározása során munkaösztönzőket vegyenek figyelembe; a legtöbb állam élt a lehetőséggel és a korábbinál bőkezűbben járnak el a dolgozó segélyezettek keresetének beszámítása során (Gallagher et al, 1998).

Időbeli korlátok

Az államok nem költhetik a TANF forrásaikat olyan családok támogatására, amelyeknek van olyan felnőtt tagja, aki már részesült 60 hónapnyi TANF juttatásban. Az államoknak ugyanakkor lehetősége van mentesíteni az általuk segélyben részesítettek legfeljebb 20 százalékát ezen időbeli korlátozás alól, és semmi sem akadályozza meg számukra azt sem, hogy saját állami forrásaikat használják a családok támogatására a szövetségi időkorlát kimerülése után. Az államoknak 2 hónapnyi segélyezés után közösségi szolgálatra, a 24. hónapot követően pedig „munkajellegű tevékenységre” kell kötelezniük a szülőket és egyéb gondviselőket. Az államok kivételt tehetnek az egy évesnél fiatalabb gyermeket nevelő szülőkkel, és még számos egyéb esetben, amennyiben elérik a munkaerő-piaci részvétel előírt arányát. Tehát, miközben az új szabályozás által bevezetett időbeli korlátok jelentős figyelmet kaptak, a gyakorlatban valószínűleg csak nagyon kevés esetben alkalmazzák majd őket. Az államoknak lehetősége van rövidebb időbeli korlátok meghatározására is, és néhány állam élt is evvel a lehetőséggel.

A jogosultság megszüntetése

Az amerikai fejlemények közül egy sem áll annyira egyértelműen ellentétben a segélyezésről alkotott európai elképzelésekkel, mint az új szabályozás azon részlete, ami megszünteti a készpénz-támogatásra való jogot a juttatás célcsoportjának tekintett családok esetében. „Ezt a részt nem szabad úgy értelmezni, hogy az bármly egyént vagy családot feljogosít bármilyen itt tárgyalt állami program által biztosított juttatásra” - így szól a törvény, és az „itt tárgyalt” rész a jogszabály azon részére utal (401(b)), ami az AFDC helyébe bevezette a TANF-ot.

A rendelkezés jelentőségét alapvetően az együttműködés elmulasztásának büntetésével kapcsolatban az államok számára biztosított mozgástér mutatja. Egy kivételtől eltekintve a segélyezetteknek nem áll rendelkezésére semmilyen szövetségi szintű jogorvoslat, amennyiben úgy tartják, hogy nem helyénvaló feltételeket támasztanak velük szemben, vagy igaztalanul büntetik őket (Kaplan, 1999: 2). (Az egyetlen kivétel, hogy az államoknak speciális védelmet kell nyújtaniuk azoknak a hat év alatti gyermeket nevelő szülőknek, akik nem tudják biztosítani gyermekük napközbeni ellátását). Ennek a gyakorlati következménye a munkakényszernek eleget nem tevő segélyezettek agresszívabb büntetése lett. Amit az 1988-as családtámogatási törvény még foglalkoztathatósági tervnek nevezett, az az új

szabályozásban egyéni felelősség terv lett, ami „meghatározza a segélyben részesülő személy *kötelezettségeit*, és *leírja* az állam által biztosított szolgáltatásokat (Committee on Ways and Means, 1998: 500; a szerző kiemelése).

Az 1988-as családtámogatási törvény által bevezetett "segélyezésből munkába" programban (JOBS) a részvételre kötelezettekre számos szankció várt abban az esetben, ha nem teljesítették a számukra előírt tevékenységekben (álláskeresésben, képzésben, közmunkavégzésben) való részvételre vonatkozó szabályokat. Az egyik szankció a juttatás folyósításának meghatározott idejű korlátozása volt: az előírások első megszegése esetén addig, amíg a segélyezett együtt nem működik; második alkalommal legalább három hónapig; a harmadik alkalommal és azt követően pedig alkalmanként legalább hat hónapig. A szövetségi szabályozás alóli felmentés esetén, illetve az új szabályozás életbe lépése után a büntetések általában súlyosbodtak: vagy a büntetés időtartama lett hosszabb, vagy a juttatás nagyobb mértékű csökkenését vonja maga után. Csak hat állam hagyta érvényben a családtámogatási törvény szerinti büntetéseket, az összes többi szigorított. A TANF-hoz tehát jelentősebb büntetések kapcsolódnak, mint az AFDC-hez, ezeket gyorsabban alkalmazzák, és kevesebb jogorvoslati lehetőség áll rendelkezésre velük szemben – noha a legtöbb állam érvényben hagyott valamilyen eljárást a fellebbezni kívánó ügyfelek részére.

A PRWORA megszüntette a TANF juttatáshoz való jogot, de ez nem érinti az élelmiszerjegyhez, Medicaid-hez, adójóváíráshoz vagy a jövedelemkiegészítő támogatáshoz való jogot. Ahogy arra a továbbiakban majd kitérünk, ez a különbség az államok és a szövetségi kormány közötti konfliktusokhoz, valamint egyes államokban adminisztrációs problémákhoz vezet. Az ezt követő jogalkotás lehetővé tette az államok számára, hogy befagyasszák az élelmiszerjegyek értékét a teljes TANF juttatás esetén járó szinten, elkerülve ezzel, hogy a csökkentett TANF juttatás pénzügyi következményeit ellensúlyozza az élelmiszerjegyek értékének csökkenése, ahogyan azt a juttatások mértékének kiszámításáról szóló szövetségi szabályozás alkalmazása esetén történne.

Részvétellel kapcsolatos előírások

Az amerikai föderalizmus rendezetlen állapotát tükrözve, az új szabályozás tudathasadásos módon közelítette meg a szociálpolitikai reformot. Egyrészt, ahogyan fentebb láttuk, az államok segélyezési terveivel kapcsolatos szövetségi korlátozások közül az új törvény sokat enyhített vagy felszámolt. Bevezetett azonban új típusú korlátozásokat is, például a segélyezés maximális időtartamával kapcsolatban. A workfare szempontjából a legfontosabb új szabályozás az előírt tevékenységgel kapcsolatos. A PRWORA előírásai szerint az államoknak el kell érniük a segélyezettek „munkajellegű tevékenységben” való részvételének egy adott – idővel emelkedő – szintjét.

A jogszabály különböző követelményeket állít fel a kétszülős háztartások egyik felnőtt tagja számára (a másik szülőre a szabályozás nem vonatkozik), az egyedülálló szülőkre, valamint azon kevés számú TANF-ban részesülő kétszülős családra, amelyekben az egyik felnőtt fogyatékkal élő személy. Ezek a családok definíció szerint részesülnek valamilyen készpénz segélyben. Az új törvény mindegyik családtípusra előírt egy minimális részvételi arányt az 1997 és 2002 közötti szakaszra, és rendelkezett ennek ellenőrzéséről is. A részvételi arány azt mutatja meg, hogy egy adott típusú családban élő felnőttek mekkora részének kell megfelelnie az előírt követelményeknek az adott költségvetési évben. A követelmények bizonyos munkajellegű tevékenységgel töltött heti óraszámban vannak meghatározva. A

szabályozás szerint az egyedülálló szülők közül 1997-ben átlagosan 25 százaléknak kellett legalább heti 20 órát dolgozni a kilenc munkajellegű tevékenység bármelyikében. Ilyen tevékenységnek számított a nyílt munkaerőpiacon végzett munka, a magánszektorban vagy állami szektorban végzett támogatott munka, közfoglalkoztatás („amennyiben a magánszektorban nem áll rendelkezésre elegendő állás"), munkahelyi képzés, álláskeresés és munkába állást segítő szolgáltatás, közösségi szolgálat, szakképzés (maximum 12 hónapig), valamint a közösségi szolgálatot teljesítő egyének gyermekeinek napközbeni ellátása (Brady and Snow, 1996). Az előírt részvételi arány 2002-re 50 százalékra növekszik és a heti 20 óra helyett heti 30 óra munka számít majd részvételnek. Kezdetben lényegében semmilyen általános képzési tevékenységet sem ismernek el részvételként; a szabályozás idővel azonban megengedőbbé válik. A kétszülős családokra vonatkozó részvételi követelmények sokkal szigorúbbak: a nem mentesülő szülők esetében az 1997-es 75 százalékról 2002-re 90 százalékra növekszik az elvárt részvételi arány, és ebben az öt éves periódusban végig heti 35 óra munka számít részvételnek.

Anélkül, hogy elvesznénk az új törvény részvétellel kapcsolatos előírásainak részleteiben, a szabályozás néhány elemét érdemes kiemelni. Érdekes, hogy – legalább is kezdetben – az előírt részvételi arányok nem magasak. Sőt, valójában jelentősen alacsonyabbak ahhoz képest, amit a „workfare"-ről szóló híradások sugallnak. Az elvárt tevékenység továbbá számos dolgot jelenthet, ideértve a magánszektorbeli foglalkoztatást is. Érdemes megkülönböztetni továbbá a támogatott foglalkoztatást és a közfoglalkoztatást. Az előbbiben a TANF juttatásokat arra használják, hogy kifizessék a foglalkoztatónak a segélyezett bérét, és a támogatott foglalkoztatás résztvevőire vonatkozik a munkavállalókra az Egyesült Államokban vonatkozó összes előírás és juttatás, ideértve a munkáltató által levont adóelőleget, a kötelező társadalombiztosítási hozzájárulást, és alacsony bérek esetén az adójóváírást. A közfoglalkoztatás és közösségi szolgálat ezzel szemben a készpénz-segélyért cserébe végzett munkát jelent. A humán tőke fejlesztése elvben szintén a részvételi követelmények teljesítésének egyik módja, erre azonban kezdetben csak igen korlátozott lehetőség van. A részvétellel kapcsolatos szövetségi előírások egyértelműen a munkára és a munkavállaláshoz közvetlenül kapcsolódó erőfeszítésekre helyezik a hangsúlyt.

A részvételi előírások elvben magától értetődőek. A gyakorlatban az előírásoknak való megfelelés kérdésének eldöntéséhez szükséges adatok összegyűjtése egy igen fáradtságos munka, ami messze meghaladja a legtöbb állam TANF programja működtetéséhez használt információs adatbázisok kapacitásait (Nathan és Gais, 1998; Wiseman, 1999b). „Az adatok formátumával, minőségével és továbbításával kapcsolatos jelentős problémák" miatt az Egyesült Államok egészségügyért és humánszolgáltatásokért felelős minisztériuma még az új szabályozás életbe lépése után két évvel sem rendelkezett megbízható adatokkal a TANF program részvételi arányairól (US DHHS,1998: II, 1).

A PRWORA törvényben szerepelt egy különösen jelentősnek bizonyult rendelkezés a részvételi követelményekkel kapcsolatban. Az államoknak lehetősége volt leszállítani a következő évekre vonatkozó részvételi követelményeiket, amennyiben az 1998 és 2002 közötti bármelyik évben az 1995-es szint alá tudták csökkenteni a segélyezettek számát. Tehát miközben a részvételi követelmények elvben ösztönöznek az „aktiválásra" (ahogyan azt Európában hívják), az új szabályozás leginkább mégis a segélyezettek számának csökkentésére sarkallja az államokat: ez nagyobb megtakarítást jelent, mint korábban az AFDC juttatás esetében, és ráadásul még a részvételi célok alól is felmentést nyújt. A juttatásra való jogosultság és a büntetésekkel kapcsolatos megkötések felszámolása is megkönnyíti a segélyezettek számának csökkentését.

Friss tapasztalatok egy városból, két államból, és néhány további helyről

Miként élnek az államok a lehetőségekkel? Hogy néz ki az amerikai workfare a gyakorlatban? A különböző jelentési kötelezettségekről szóló előírások ellenére jelenleg csak egy igen zavaros kép áll rendelkezésünkre arról, hogy ténylegesen mi is történik. Ez mindenképpen problémát jelent az amerikai tapasztalatokból tanulni kívánó kívülállók számára, hiszen a tanulságok nyilván a részletekben rejlenek, abban, hogy miként kell a gyakorlatban „csinálni" a workfare-t – ha tényleg csinálni kell valahogy. A következőkben a segélyezési eljárás általánosabb áttekintéséből kiindulva három területen vizsgáljuk meg a workfare részleteit.

Ahogyan azt máshol kiemeltem (Wiseman, 1999b), a "segélyezésből munkába" folyamat megszervezése jelentős feladatot jelent. A részvétel és a segélyezésben töltött idő számontartása például a korábbinál sokkal több dokumentációt igényel a szociális irodák részéről. Ennek eredményeképpen igen nehéz információt szerezni a segélyezettek különböző államok és tevékenységek közötti megoszlásáról egy adott időpontban. A tanulmány következő része – egy országos áttekintés helyett – New York Cityre, valamint Wisconsin és Kalifornia államra korlátozódik, és mintavételből származó adatokra támaszkodik. A három helyen igen eltérő reformstratégiákra támaszkodtak.

New York City

Az AFDC-hez hasonlóan a TANF is az államok felelőssége, és a legtöbb államban a segélyezéssel foglalkozó helyi irodák az állami kormányzat szervei. Vannak azonban olyan államok, amelyekben az ellátás működtetése a megyei szint felelőssége. New York Citynek egységes városi/megyei önkormányzata van, ami a Humánerőforrás Hivatalán (*Human Resources Administration – HRA*) keresztül működteti a TANF programot. A program mérete és az ország legnagyobb városának kijáró kiemelt figyelem miatt a város TANF programja igen sok elemzés és kritika tárgyává vált. A *New York Times* egy 1998 decemberében közölt cikkben így írt a város Humánerőforrás Hivataláról:

"A ['segélyezésből munkába'] erőfeszítések rövid határidőkkel történő levezénylésének fáradtságos feladata jelenleg egy olyan hivatal felelőssége, amit leggyakrabban a „zaklatott" jelzővel illetünk. A hivatal olyan alapvető dolgokban is szükséget szenved, mint a festék vagy a gémkapocs. A hivatal több ezer szociális előadója a hivatali dolgozókra jellemző rugalmatlansággal dolgozik, folyamatosan elégedetlenek, és egy olyan bürokratikus dzsungelhez szoktak, amiben semmi sem úgy működik, ahogy kellene. És most nem kisebb a dolguk, mint hogy rendbe tegyék az underclass életét" (DeParle,1998: 53).

A rendszer átalakulását jelezte a város „Jövedelemtámogatás Irodáinak" (*Income Support Offices*) átnevezése Munkaügyi Központokká (*Job Centers*), amivel együtt kiterjedt felmérést végeztek a városban segélyezettek munkavállalásra való alkalmasságának megállapítására, és erőteljesen támogatták a közfoglalkoztatás jelentősen kiterjesztését mind a városi kormányzat szervei, mind pedig non-profit szociális szervezetek körében. Tekintve, hogy az ország más részeiben milyen szűkmarkú segítséget nyújt csak az általános segély, talán meglepő, hogy a közfoglalkoztatás kiterjesztése a New Yorkban eredetileg *Home Relief*-nek (HR) keresztelt általános segélyben részesülőket foglalkoztató Munkatapasztalat Program (*Work Experience Programme – WEP*) keretei között valósult meg. Ez a New York-i program jelenleg az ország legnagyobb workfare programja, ami a TANF kedvezményezettei mellett továbbra is magába foglalja az általános segélyben részesülőket.

A TANF-ban részesülő közmunkások heti 20 órát dolgoznak, kivéve, ha a juttatásuk a minimálbérrel számolva csak ennél kevesebb munkaórának felel meg. Azok a segélyt igénylők kerülnek be a közfoglalkoztatásba, akik nem találnak állást a segélyre való jelentkezés 30 napos időszakában, valamint azok a segélyezettek, akiknek a szociális munkásuk szerint munkatapasztalatot kell szerezniük. A közmunkában való részvételnek nincs időbeli korlátja, noha a hivatal törekszik rá, hogy 6 havonta felülvizsgálja minden segélyezett ügyét annak eldöntésére, hogy szükségük van-e további szolgáltatásokra (Cohen, 1998: 6). New Yorkban a juttatás részletes megvonásával büntetik azokat, akik nem teljesítik a workfare program előírásait. A büntetés más államokhoz képest enyhének mondható, de a város szigorúan alkalmazza például olyan esetekben is, amikor a segélyezett nem jelenik meg egy munkavállalásra való alkalmasság megállapítására szolgáló interjún.

A TANF és az ahhoz kapcsolódó közfoglalkoztatási program fontos jellemzőire derít fényt az HR-ben vagy TANF-ban részesülő 278 ezer segélyezett adatainak 1999 augusztusában végzett áttekintése. A segélyezett személyek közül a hivatal megállapítja, hogy kik „foglalkoztathatóak”, és kik nem. A nem foglalkoztatható kategóriába kerülnek többek között azok a családok, amelyekben nincsen segélyezett felnőtt, valamint amelyekben a felnőttek jövedelemkiegészítő támogatásban részesülnek, átmenetileg munkaképtelenek, vagy három hónaposnál fiatalabb gyermeket nevelnek. Ez a meghatározás a segélyezettek nagyjából negyedét menti fel a workfare kötelezettségek alól.

A hivatal által legalább elvben foglalkoztathatónak minősített 204 ezer eset több mint fele ténylegesen nem vett részt a programban. Körülbelül 24 ezer embert még nem hívtak be a munkára való alkalmasságának felmérésére. 31 ezer esetben már folyamatban volt ennek elbírálása, vagy legalább már megvolt az erről szóló interjú időpontja. A foglalkoztathatónak minősítettek negyede, 54 ezer fő pedig vagy büntetés alatt volt a részvétellel kapcsolatos követelmények megsértése miatt, vagy pedig éppen folyt az evvel kapcsolatos eljárásuk.

Így nagyjából 95 ezer ember marad, akik ténylegesen részt vesznek a programban. Jelentős részük valamilyen „egyéb tevékenységben” vesz részt: közéjük tartoznak a diákok, a képzések és irányított álláskeresés résztvevői, otthoni gondozást végzők, valamint az alkohol- vagy drogfüggőség miatt kezelés alatt állók. Nagyjából 30 ezren voltak rendes állásban, nekik a TANF vagy HR kiegészítő jövedelmet jelent (a keresetek beszámítása igen nagyvonalú New York TANF programjában). További 33 ezren közfoglalkoztatásban, 5 ezren pedig bentlakásos alkohol- vagy drogfüggőséget kezelő terápián vesznek részt, amit a város szintén foglalkoztatásnak tekint.

A Humánerőforrás Hivatal megkülönbözteti a közfoglalkoztatás irodai, fenntartói és közösségi szolgáltatást megvalósító formáját, és együttműködik más városi szervekkel és non-profit szervezetekkel is a munkahelyteremtés és a részvétel megszervezése érdekében. 1999 augusztusában a Munkatapasztalat Program állásait majdnem egyforma arányban töltötték be a TANF és a HR program résztvevői, de a két csoport különbözőféleképpen volt elosztva a városi szervek és non-profit ügynökségek által biztosított munkalehetőségek között. Az általános segélyben részesülőket sokkal gyakrabban osztották be a parkok fenntartására, míg a TANF program kedvezményezettei gyakrabban dolgoztak kisebb városi szerveknél és ügynökségeknél.

A közfoglalkoztatás számos kormányzati állásban való kiterjedt alkalmazása felvetette a kiszorítás kérdését. 1998 elején a *New York Times* egy cikksorozattal foglalkozott a kérdéssel,

és erre a következtetésre jutott: "A főpolgármester azt állítja, hogy a közfoglalkoztatottak nem a város más alkalmazottainak munkáját vették el. Ennek ellenére a közmunkások közül sokan, különösen az ügyintézőkként vagy recepciósként dolgozók, vagy a városi önkormányzat épületeit takarítók, korábban közalkalmazottak által végzett feladatokat látnak el – a segélyezésről szóló állami törvényeket is megsértve. Bizonyos esetekben közvetlenül közalkalmazottakkal dolgoznak együtt, és ugyanazt a munkát végzik." (Finder, 1998, p 1)

A kiszorítás kérdése nagyrészt továbbra is megoldatlan a városban; a jelenlegi közpolitikát ért kihívások lelassították a városi önkormányzaton belüli munkahelyek létrehozását, és hozzájárultak a non-profit ügynökségek munkahelyteremtésének további ösztönzéséhez.

New York városának kiemelt célja a segélyezési rendszerének foglalkoztatási rendszerré való átalakítása, eközben azonban időről időre beleütközik abba a problémába, ami egyrészt a TANF-ra, másrészt az élelmiszerjegyekre és a Medicaid-re vonatkozó eltérő szövetségi szabályozásból fakad: az előbbivel kapcsolatban az államok jelentős diszkrecionális jogkörrel rendelkeznek, és az érintetteknek nincsen joga az ellátáshoz, szemben az utóbbiakkal, amik viszont normatív módon járnak. A városban az összes itt említett juttatáshoz a „Munkaügyi Központon” keresztül lehet hozzájutni, ami a munkavállalás jelentőségének hangsúlyozására szolgál. A jelenlegi reformtörekvések kezdeti időszakában a városi alkalmazottak esetenként nem tájékoztatták ügyfeleiket azokról a juttatásokról, amelyekre a TANF-hoz kapcsolódó álláskeresési és egyéb kötelezettségeknek való megfelelés nélkül is jogosultak voltak. A munkaügyi központok szociális előadói általában csak azokat a szolgáltatásokat hangsúlyozták, amelyek az álláskeresést és a segélyezésből munkavállalásba való átmenet elősegítését célozták.
Az evvel kapcsolatos panaszok eredményeképpen vizsgálatot indított az Egyesült Államok Mezőgazdasági Minisztériuma. A *Welfare Law Centre* nevű jogvédő szervezet 1998 decemberében közérdekű igényérvényesítés céljából indított szövetségi eljárást a város ellen. Amellett érveltek, hogy a munkaügyi központok eljárásai törvénytelenül hátráltatták a rászoruló embereket az élelmiszerjegyhez, Medicaid-hez és készpénz-segélyhez való hozzájutásban. A bíróság a felpereseknek adott igazat, ennek következtében a városi önkormányzat átalakította az eljárásrendjét, hogy biztosítsa a munkaügyi központok ügyfeleinek megfelelő tájékoztatását az élelmiszerjegyek és a Medicaid igénylésének lehetőségeiről. A központok alkalmazottai utasításba kapták, hogy érdeklődjenek az ügyfelek sürgető szükségleteiről, és indokolt esetben gyorsított eljárásban biztosítsanak élelmiszerjegyeket vagy készpénz-segélyt (Welfare Law Centre, 1999).

A New York-i tapasztalatok több szempontból is érdekesek lehetnek a külső szemlélő számára. Érdemes tekintetbe venni például a program léptékét. Egyetlen államban sem vesznek többen részt a workfare programban, mint New York Cityben, ugyanakkor a város programjában ténylegesen résztvevők száma 1999 augusztusában alig volt több 30 ezernél, ami alig 10 százaléka a segélyezett felnőtteknek. Másodszor, a számok (épp úgy, mint az anekdotikus információk, ideértve a fent említett per tanúvallomásait) azt mutatják, hogy a workfare itt megvalósuló gyakorlatában az eljárás többet számít, mint maga a segélyért végzett munka. A büntetés alatt álló emberek száma például jóval magasabb a ténylegesen dolgozó emberekénél. Az aktiválás egyaránt magába foglalja a segélyezettek kötelezését, valamint a „hivatali rugalmatlansággal” dolgozó és „folyamatosan elégedetlen” alkalmazottak késztetését az ezzel járó feladatok elvégzésére. Harmadszor, az, hogy az itt közölt adatok rendelkezésre állnak, sokat elmond a hivatal saját aktiválásáról. Kevés olyan segélyezéssel foglalkozó hivatal van az országban, amely képes lenne akár csak az itt közöltekhez hasonló

adatok prezentálására, miközben a New Yorkban rendelkezésre álló jelentések ennél sokkal részletesebb adatokat is tartalmaznak.

Wisconsin

A New York Cityben alkalmazott stratégia a segélyezési rendszer átalakítására az elképzelések szerint igen radikális és nagyra törő volt, a gyakorlatban azonban mégsem jelentett gyökeres változásokat. Nem volt újdonság sem az általános segélyben részesülők számára szervezett közfoglalkoztatás, sem a segélyre való jogosultság munkavállalási hajlandósághoz kötése, és az együttműködés hiányának szigorú büntetése sem. Egy olyan nagy rendszerben, mint amilyen New Yorkban működik, alapvetően csak fokozatos változtatásokra van lehetőség, és mint a város tapasztalatait összefoglaló rész elején hivatkozott újságcikkből is látható, kezdetben sokan még ennek a lehetőségét is megkérdőjelezték. Wisconsin állam történeti és tartalmi okokból kifolyólag ennél jóval radikálisabb reformra szánta el magát, aminek eredményeképpen példátlan országos és nemzetközi érdeklődésre tett szert. A gyakran csak W-2-ként rövidített *Wisconsin Works*[2] egy hosszú kísérletező folyamat eredményeként jött létre, és az 1996-os új szabályozás (PRWORA) életbe lépése óta bizonyosan a legmerészebb program az országban.

New York stratégiája arra irányult, hogy elsőként munkába állítsa mindazokat, akik az újonnan segélyt igénylők közül foglalkoztathatóak, majd pedig fokozatosan mindenkit a már segélyezettek közül. Wisconsin ezzel szemben megszüntette az AFDC-t és az ahhoz kapcsolódó közfoglalkoztatási programokat (AFDC/JOBS program), és egy olyan rendszert léptetett életbe, amelyben készpénz-juttatáshoz – legalább is elvben – kizárólag a foglalkoztatás valamilyen formáján keresztül lehet hozzájutni. (Wisconsin Department of Health and Social Services, 1995; a következőkben hivatkozott oldalszámok mind erre a forrásra vonatkoznak). Az új rendszer lényege az a felvételi eljárás, ami a jelentkezők azonnali munkába állítását célozza, ennek sikertelensége esetén pedig arra törekszik, hogy azonnal bevonja őket vagy közfoglalkoztatásba (illetve közösségi szolgálatba), vagy pedig valamilyen olyan, ún. *W-2 Transition* tevékenységbe, ami kifejezetten a rendszeres munkavállalás előtt álló akadályok lebontását célozza. A munkát vállalók rászorultságuktól függően továbbra is hozzáférhetnek a támogatott egészségügyi biztosításhoz és támogatott napközbeni ellátásához gyermekeik számára. Wisconsinban nincsen állami szintű általános segély program.

A W-2 program a gyermekes családok esetében a segítség – az öngondoskodás felé vezető – négy szintjét biztosítja, és további szolgáltatásokat a speciális helyzetben lévő felnőttek számára. Ezen kívül, további mintegy 11 ezer esetre nem vonatkozik a kötelező munkavégzés (a New York-i terminológia szerint ők nem foglalkoztathatóak): olyan gyerekekről van szó, akiket nem a szüleik nevelnek. A segély igénylésekor az ügyfélnek elsőként a pénzügyi és foglalkoztatási tanácsadóval kell találkoznia (*Financial and Employment Planner – FEP*), akinek az a feladata, hogy segítsen a rászoruló személynek „végiggondolni, hogy milyen lehetőségei vannak a családja létfenntartásának biztosítására” (34). Azokat, akik megfelelnek a jogosultság feltételeinek, az öngondoskodás egyik lépcsőfokára továbbítják. Vannak, akik a nyílt munkaerőpiacon tudnak elhelyezkedni – ez számít a legmagasabb lépcsőfoknak. Azok, akik egyelőre nem találnak ilyen állást, vagy közfoglalkoztatásba, vagy „próba” jellegű

[2] Lefordíthatatlan szójáték: a „Wisconsin Works” egyszerre jelenti azt, hogy „Wisconsin Művek” és hogy „Wisconsin dolgozik”. - *a ford.*

támogatott foglalkoztatásba kerülnek valamilyen magán vagy állami szervezethez. A legalsó lépcsőfokra (*W-2 Transition)* kerülnek azok, akik „ténylegesen képtelenek az önálló, önellátó munkavégzésre, még egy közösségi szolgálatató állás betöltésére sem alkalmasak" (9). A program úgy épül fel, hogy a lépcsőfokokon felfele haladva növekszik a résztvevők jövedelme, és a legalsó kivételével az egy-egy lépcsőfokon maximálisan eltölthető idő szigorúan korlátozva van. Egy ember összesen legfeljebb 5 évet tölthet el a W-2 programban, noha bizonyos esetekben van lehetőség ennek a kiterjesztésére.

A négy fent áttekintett lépcsőfokon kívül három további elhelyezést biztosít a W-2 program. Azok a 12 hetesnél fiatalabb gyermeket nevelő egyedülálló szülők, akik a W-2 program által támasztott egyéb követelményeknek megfelelnek, „kisgyermeket gondozó" státuszba kerülnek, és a közösségi szolgálatban részt vevőkével megegyező juttatást kapnak gyermekük három hónapos koráig. Ezt követően a szülőnek valamelyik lépcsőfoknak megfelelő elhelyezést biztosítanak. A 18 évnél fiatalabb anyák jogosultak lehetnek valamilyen családi foglalkoztatási szolgáltatásra (Family Employment Service - FEP) de ők maguk nem jogosultak készpénz-segélyre. Ettől eltekintve azonban a kiskorú szülőkkel kapcsolatban az az elvárás, hogy a saját szüleikkel – vagy más felnőtt gondviselőjükkel – éljenek. A kiskorú szülőkért felelős felnőttek viszont jogosultak (a kiskorúhoz fűződő viszonyuktól függően) W-2, vagy rokongondozási (Kinship Care) juttatásokra. Az eltartott gyermekkel nem rendelkező várandós nők szintén jogosultak FEP szolgáltatásokra, továbbá Medicaid-re és bizonyos jövedelemszint alatt élelmiszerjegyekre – TANF-ra azonban csak a gyermekük megszületése után.

A *Wisconsin Works*-öt különböző magán és köztulajdonban lévő szervezetek működtetik, amelyek szerződésben állnak az állammal. Milwaukee, az állam legnagyobb városa, hat kerületre oszlik, amelyekben öt különböző (köztük két profit-orientált) szervezet működteti a programot. Mindegyik ügynökségnek feladata, hogy kialakítson próba jellegű támogatott munkahelyeket, közösségi szolgálatot, valamint a nem foglalkoztathatóaknak szóló elhelyezéseket, és elossza köztük a jelentkezőket. A közösségi szolgálat és a W-2 legalsó lépcsőfokát jelentő *W-2 Transit* elhelyezések közfoglalkoztatás jellegűek: a részt vevők nem bért kapnak, hanem előbbi esetében havi 673, utóbbi esetében havi 628 dollárnyi juttatást. A juttatás mértéke 5,15 dollárral csökken minden olyan óra után, amiben a résztvevő elmulasztja teljesíteni a kötelező munkavégzésre, vagy ahhoz kapcsolódó tevékenységre vonatkozó előírásokat. A W-2 rendszer annyiban a munkavállalás rendszerét utánozza, hogy az alapjuttatás a bérekhez hasonlóan – és az élelmiszerjegyekkel szemben – független a család méretétől.

New York Cityhez hasonlóan a támogatott foglalkoztatás a magánszektorban (a W-2 program próba munkavállalás eleme) igen ritka. Ennek az lehet az oka, hogy egyrészt a munkáltatók nem tekintik annyira értékesnek az állam által biztosított bértámogatást, hogy megérje nekik az ilyen munkahelyekkel járó adminisztrációval vesződni, másrészt az ilyen munkahelyek létrehozása és ellenőrzése jóval bonyolultabb, mint közfoglalkoztatás szervezése.

A *W-2 Transition* és a közösségi szolgálat elhelyezései általában non-profit szervezeteknél valósulnak meg. Kevés információ áll rendelkezésre arról, hogy ezek mennyire sikeresek a „teljes foglalkoztatás", vagyis a résztvevők teljes munkaidős foglalkoztatásának elérésében. Mivel a W-2 programot működtető szervezetek fix összegű szerződésekkel rendelkeznek, ha nem sikerül hozzásegíteniük az öngondoskodáshoz a résztvevőket, akkor (for-profit ügynökségek esetén) csökken a profitjuk vagy (non-profit ügynökségek esetén) a más célokra fordítható nyereségük.

A büntetésekről szóló adatokból arra lehet következtetni, hogy az ügynökségek jelentős részvételt tudtak elérni. Wisconsinban a büntetések a „fokozatosság” elvére épülnek. Amennyiben egy ügyfél elmulasztja a számára előírt tevékenységben való részvételt, akkor a következő kifizetésnél minden mulasztott óra után 5,15 dollárral csökken a juttatása. A juttatás alapesetben - mint az előbb írtuk - havi 673 dollár a közösségi szolgálat, 628 dollár a *W-2 Transition* résztvevőinek. Amennyiben a programban egész hónapban résztvevők tényleges juttatása ennél alacsonyabb, akkor ők valamilyen büntetés alatt állnak. 1998 második felében havonta átlagosan a közösségi szolgálat résztvevőinek 36 százaléka, a *W-2 Transition* résztvevőinek 12 százaléka állt valamilyen szankció alatt. A tanulmány írásakor rendelkezésre álló legfrissebb adat 1999 márciusából való: ekkor a W-2 összes résztvevőinek 34 százalékát érintette valamilyen büntetés. Ezek a szankciók gyakran igen szigorúak voltak. A büntetések mediánja márciusban 350 dollár volt, ami azt jelenti, hogy a medián büntetés alatt álló felnőtt több mint 67 órát mulasztott a számára előírt tevékenységből. 1998 második felében havonta átlagosan a felnőttek 6 százalékát érintette a TANF juttatás teljes megvonása – az élelmiszerjegyeket azonban továbbra is kapták, a TANF büntetés nélküli szintjéhez igazított értékben.

Keveset lehet tudni a szankcionált családok körülményeiről. A sajtó gyakran foglalkozott evvel a kérdéssel, és a program kritikusai szerint a rászorulók segélyezéstől való aktív eltérítése és a büntetések együttes hatása következtében Milwaukee-ban növekedett a hajléktalanság. De ez a kapcsolat korántsem bizonyított: lehet, hogy a kilakoltatások növekvő száma a gyorsan növekvő állami gazdasággal együtt a város munkaerőpiacának általános szűkülését jelzi.

New York-hoz hasonlóan Wisconsin is kivételes mind a segélyezés átalakítása terén mutatott aktivizmusa, mind pedig a program működésével kapcsolatos információk összegyűjtése terén. A büntetések kiterjedése komoly kérdéseket vet fel avval kapcsolatban, hogy a stratégia milyen következményekkel jár a családok, és különösen a gyermekek jólétére nézve. Miközben a város számos kutatást végzett a segélyezésből kilépő családokról (Wisconsin Department of Workforce Development, 1999), a szankcionált háztartások helyzetéről eddig még nem készült rendszerszerű felmérés.

Kalifornia

New York Cityre és Wisonsinra egyaránt az a kötelezettségeket hangsúlyozó aktivista szociálpolitika jellemző, ami a segélyezettek kötelezésének eszközéül különböző tevékenységekben való részvétel előírását választja – ideértve a közfoglalkoztatást is, amit mindkét helyen alkalmaznak az 1996-os PRWORA szabályozás által támasztott részvételi követelmények teljesítése érdekében. A TANF munkavállalással kapcsolatos előírásainak azonban a segélyezettek nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedése is eleget tesz. Kalifornia ezt az utat választotta, oly módon, hogy kiterjesztette azt a jövedelemsávot, amiben még jár a TANF juttatás egy része. A lent részletezett okokból ennek a stratégiának a hosszú távú fenntarthatósága kérdéses.

Kalifornia államban kapják a legtöbben a TANF-ot: 1998-ban itt van az ország összes segélyezettjének majdnem a negyede. 1998-ban havonta átlagosan 718 ezer háztartás részesült a juttatásban, amiből 17 százalék olyan kétszülős család volt, amelyekre az új szabályozás legmagasabb részvételi követelménye vonatkozik. (Kaliforniában vannak

legnagyobb arányban kétszülős családok a segélyezettek között.) Miközben néhány kaliforniai megye – különösen Los Angeles, Riverside és San Diego – újító kezdeményezései jelentős figyelmet keltettek, a "segélyezésből munkába" programokban való tényleges részvétel messze elmaradt attól, ahogyan azt többnyire elképzelik.

Vegyük például Riverside-ot. Az JOBS törvény keretei között működő "segélyezésből munkába" programok egy nemrégiben közölt országos felméréséből következtethetünk a részvétel TANF bevezetése előtt elért szintjére – noha a felmérésben a részvételt kevésbé szigorúan határozták meg, mint a jelenlegi szabályozásban (Hamilton, 1997). Ebben a három különböző helyen – Atlanta (Georgia), Grand Rapids (Michigen) és Riverside (Kalifornia) – lefolytatott kutatásban a segélyezetteket véletlenszerűen osztották szét egy szolgáltatásokban nem részesülő kontroll csoport, és két vizsgálati csoport között. A két vizsgálati csoport tagjai a következő szolgáltatások egyikében vettek részt: (a) egy munkaerő-piaci kötődést hangsúlyozó programban, ami az azonnali álláskeresést és elhelyezkedést célozta; vagy (b) egy humántőke fejlesztését hangsúlyozó programban, ami a résztvevők oktatását vagy képzését célozta. Közfoglalkoztatásra mindkét esetben lehetőség volt. Riverside-ban volt a legalacsonyabb az aktivitás, és a közfoglalkoztatásban való részvétel is. Úgy tűnik, hogy nem a segélyért végzett munka volt fontos Riverside-ban (vagy a kísérlet másik két helyszínén), hanem egy olyan aktivista intervenció, ami a segélyezettek álláskeresését ösztönözte, és amit a büntetések liberális használata egészített ki azokban az esetekben, amikor a résztvevők nem teljesítették a megállapodásban foglaltakat.

Azóta a *CalWORKS* – Kalifornia állam TANF programja – keretei között minden megyének van már "segélyezésből munkába" programja. Anekdotikus információkból arra lehet következtetni, hogy a segélyezettek részvétele a nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedésen kívül, minden egyéb tevékenység esetében nagyon alacsony. A büntetések ezzel szemben számos megyében sokakat érintenek. A szankciók oka, hogy a résztvevők nem mennek el azokra a számukra előírt „álláskereső klub” rendezvényekre, amelyek a mielőbbi elhelyezkedést hivatottak szolgálni.

A *CalWORKS*-ben való alacsony aktivitás ellenére az államnak sikerült megfelelnie a részvétellel kapcsolatos szövetségi előírásoknak – nem a közfoglalkoztatás vagy képzések kiterjesztésén keresztül, hanem a segélyezés nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedéssel való összekötésével. Kalifornia segélyezési stratégiájának 1993 óta központi eleme a juttatások csökkentése, de egyúttal a munka "kifizetődővé" tételével igyekeznek ellensúlyozni ennek az érintett családokra gyakorolt következményeit. Az állam ezt oly módon valósítja meg, hogy párhuzamosan csökkenti a juttatások szintjét *és* a juttatás visszavonási rátáját a kereset növekedése esetén. Ezt eredetileg a szövetségi szabályozás alól a Bush kormányzat által biztosított felmentés tette lehetővé még az AFDC programon belül. Az állam által biztosított juttatás még a csökkentések után is aránylag bőkezűnek számít, és még a részmunkaidős munkavállalás is jelentős pénzügyi hasznot jelent. Az államon belüli közvélemény – különösen amióta az 1998 novemberében lezajlott választások után demokrata kormányzat váltotta fel a korábbi republikánus adminisztrációt – az időbeli korlátozások figyelmen kívül hagyását is támogatja a munkát vállaló segélyezettek esetében. A friss adatok a foglalkoztatás jelentős növekedését mutatják a segélyezettek körében: 1994-ben a TANF-ban részesülők 14 százalékának, 1998-ban pedig 34 százalékának volt a segélyen kívül más jövedelme (California Department of Social Services, 1999: 42). Kalifornia stratégiája tehát a segélyezettek foglalkoztatásának növelésére irányul, nem cél azonban sem a segélyt igénylők eltérítése, sem a már segélyezettek juttatástól való megfosztása. Közfoglalkoztatás lényegében nem létezik.

Ez a stratégia problémákat okozhat a jövőben. Az a munkaösztönzés, ami lehetővé teszi a családok egy részének, hogy a munkajövedelmet és a segélyt kombinálják, nem áll rendelkezésre mindenki számára, hiszen – az AFDC programhoz hasonlóan – a munkából származó jövedelem egy részétől csak a juttatás mértékének meghatározása során tekintenek el, a CalWORKS-re való jogosultság vizsgálata esetén nem. Ennek eredményeképpen az állam olyan családok egyre növekvő csoportját hozza létre az alacsony jövedelmű dolgozó szegények körében, amelyek sok más hasonló helyzetben lévő családhoz képest kiváltságos helyzetben vannak, kizárólag azért, mert valamikor korábban jogosulttá váltak a TANF juttatásra. Hasonló méltánytalanságot okoztak az AFDC program munkaösztönzői – amit Ronald Reagan élesen kritizált, és ami végül a pénzügyi ösztönzők időbeli korlátozásához vezetett az 1981-es átfogó költségvetési kiigazításról szóló törvényben. Amerikában a szociálpolitika ciklikusan változik.

Más területek

Egyelőre nem állnak rendelkezésre országos adatok a TANF-ban részesülők programokban való részvételéről, noha bizonyos előzetes adatok azt mutatják, hogy növekszik a közfoglalkoztatásban való részvétel. Egy hét államra kiterjedő, a TANF programban részt vevők körében végzett számvevőszéki felmérés azt találta, hogy 1994-ben a valamilyen munkát végző segélyezettek 0 és 3 százalék közötti arányban, 1997-ben pedig 4 és 31 százalék közötti arányban vettek részt közfoglalkoztatásban vagy közösségi szolgálatban (US General Accounting Office, 1998). A korábban idézett országos "segélyezésből munkába" adatokhoz hasonlóan a részvétel meghatározása ebben a felmérésben sem volt olyan szigorú, mint az új törvényben.

Következtetések: mit jelent ma a workfare Amerikában

A fenti áttekintés nem átfogó jellegű, amennyiben nagyrészt három, magas szintű juttatásokat biztosító államra korlátozódik, és csak csekély információt tartalmaz más területekről. Az áttekintés alapvető tanulsága az, hogy Wisconsint kivéve nem sok tényleges munkavégzés van az amerikai workfare programokban. Úgy tűnik, hogy az amerikai workfare lényege az az üzenet, hogy a munka még alacsony bérek mellett is jobb, mint a segély, és a segélyt munka nélkül pedig olyan kellemetlenné tesszük, amennyire csak tudjuk. Nem egy „visszautasíthatatlan állásajánlatról”[3] van szó, hanem egy visszautasíthatatlan *időpontról* valamelyik szociális irodában. A programok alapvető üzenetét anélkül is el lehetett juttatni az érintettekhez, hogy minden segélyezettnek közmunkát adtak volna. Az álláslehetőségek ennek ellenére mind New York City, mind Wisconsin programjának fontos elemei. A tényleges részvétel mértékét nem tudjuk pontosan Wisconsinban, de azt tudjuk, hogy magasabb, mint New Yorkban, ahol pedig magasabb, mint az ország más részeiben.

A büntetések nagyon jelentős szerepet játszanak New York City és Wisconsin workfare programjában, és úgy tűnik, hogy Kaliforniában is terjednek. Ez a következtetés egybecseng más tanulmányok eredményeivel. A Fehér Ház gazdasági tanácsadó testülete (*Council of Economic Advisors*) egy friss ökonometriai tanulmányban például azt találta, hogy a büntetések államok közötti eltérése szignifikánsan korrelál a segélyezés esetszámával. A

[3] Angol eredetiben: „job you can't refuse” - egyszerre utalás a könyv címére és a Keresztapa c. filmre. *a ford.*

legszigorúbb szankciókat alkalmazó államokban (például azokban, amelyek a teljes TANF juttatást megvonják a büntetés alatt álló felnőtt családjától) csökkent legnagyobb mértékben a segélyezettek száma (Council of Economic Advisors,1999: 18). A hivatkozott elemzés a TANF esetszámában 1996 és 1998 között mutatkozó csökkenés 36,2 százalékát tulajdonítja az új törvénynek, 7,8 százalékát a munkanélküliség csökkenésének, 9,6 százalékát az országos minimálbér emelkedésének, 1,4 százalékát a pénzbeli juttatások csökkenésének, a maradék 45 százalékot pedig „egyéb" tényezőknek. Ha az esetszám utóbbi időben tapasztalható csökkenésének (lásd az *1. ábrát*) majdnem felét nem lehet megbízhatóan sem a közpolitika megváltozásához, sem gazdasági folyamatokhoz kötni, akkor óvatosságra kell inteni azokat, akik hajlandóak elhinni a politikusok és szakértők túláltalánosító kijelentéseit.

Az esetszámok csökkenése és a segélyezés nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedéssel való kombinálása az államokat eddig megmentette a PRWORA által a részvétellel kapcsolatban előírt követelményektől. A PRWORA életbe lépése előtt nagy hírek lettek kis projektekből, és a közbeszédben széles körben elterjedté vált, hogy egész államokra általánosítsák a szövetségi szabályozás alóli felmentés által lehetővé tett kísérleti kezdeményezések tapasztalatait. A PRWORA aktiválásra vonatkozó szabályozása első ránézésre szerénynek tűnhet, amennyiben 2002-re a segélyezett egyedülálló szülők mindössze felének, a program első évében pedig 30 százalékának részvételét írja elő. Az igazság az, hogy a legtöbb helyen meg sem közelítették ezeket a szinteket.

Ahogyan azt korábban említettük, a részvétel mértékére vonatkozó előírások annyi százalékponttal csökkentek, amennyi százalékponttal alacsonyabb volt az aktuális év segélyezési esetszáma az 1995-ös szövetségi költségvetési évhez képest. Tehát amennyiben az 1998-as költségvetésre előírt részvételi arány 30 százalék az egyedülálló szülők esetében, azt a segélyezettek számának 1995 és 1997 közötti 18 százalékos csökkenése (ami nagyjából az adott időszak országos csökkenésének felel meg) 12 százalékra csökkentené. 1999 augusztusában az egészségügyért és humánszolgáltatásokért felelő minisztérium bejelentette, hogy ezt tekintetbe véve mind az 50 állam teljesítette a „korrigált" célszámokat (US DHHS, 1999). A részvételi arány összességében 35 százalék volt. A minisztériumi jelentés figyelmes elolvasása ennél többet is felfed. Miközben országosan a felnőtt segélyezettek 35 százaléka felelt meg a TANF előírásainak, a segélyezett foglalkoztatottak aránya 23 százaléka volt. A valamilyen munkatevékenységben – tehát foglalkoztatásban, közfoglalkoztatásban, vagy közösségi szolgálatban – részt vevő segélyezettek részaránya 27 százalék volt. Ez azt jelenti, hogy 1997-ben országosan havonta átlagosan csak a felnőttek 4 százaléka vett részt közfoglalkoztatásban vagy közösségi szolgálatban – vagyis a „workfare" hagyományosan elképzelt formáiban. A változást tehát alapvetően a foglalkoztatás növekedése eredményezte – ezt a növekedést pedig részben „mechanikusan" idézték elő, annak a családi jövedelemkorlátnak a megemelésével, ameddig valamekkora juttatás még jár.

Az AFDC/TANF esetszámainak gyors csökkenése jelentős médiaérdeklődésre tett szert, és számos felmérés foglalkozott a segélyezésből kikerülőkkel, amelyek általában a korábbi segélyezettekkel a juttatás megvonása után 6-12 hónappal készült interjúkra épültek (Brauner és Loprest, 1999). Ezek a tanulmányok hasznosak lehetnek, de a külső szemlélő szemszögéből nem feltétlenül érintik a lényeget. Hasznosabbak volnának - ugyanakkor általában továbbra sem állnak rendelkezésre - az olyan családok a helyzetére vonatkozó információk, amelyek büntetés alatt állnak, vagy amelyeket már a juttatásra való jelentkezéskor eltérítenek a segélyezési rendszertől.

IRODALOM

Brady, H.E. és West Snow, B. (1996) *Data systems and statistical requirements for the Personal Responsibility and Work Opportunity Act of 1996*, Berkeley, CA: University of California Data Archive and Technical Assistance.

Brauner, S. és Loprest, P. (1999) 'Where are they now? What states' studies of people who left welfare tell us', *New Federalism Issues and Options for States Series A*, no A-32, Washington, DC: Urban Institute.

Burke, V. (1997) *Cash and non cash benefits for persons with limited income: eligibility rules, recipient and expenditure data, FY1994-FY1996*, CRS Report for Congress 98-226 EPW, Washington, DC: Congressional Research Service, The Library of Congress.

California Department of Social Services (1999) *Temporary assistance for needy families: Characteristics survey, federal fiscal year 1998*, Sacramento, CA: The Department.

Cohen, M. (1998) 'Work experience and publicly funded jobs for TANF recipients', *Welfare information network issue notes*, vol 2, no 12.

Committee on Ways and Means (1996) *1996 Green Book: Background material and data on programmes within the jurisdiction of the committee on ways and means*, Washington, DC: US Government Printing Office.

Committee on Ways and Means (1998) *1998 Green Book: Background material and data on programmes within the jurisdiction of the committee on ways and means*, Washington, DC: US Government Printing Office.

Council of Economic Advisors (1999) *The effects of welfare policy and the economic expansion on welfare caseloads: An update*, Washington, DC: The White House.

DeParle, J. (1998) 'What welfare-to-work really means', *New York Times Magazine*, 20 December, p 50.

Farkas, S., Johnson, J., Friedman, W. és Bers, A. (1996) *The values we live by: What Americans want from welfare reform*, New York, NY: The Public Agenda Foundation.

Finder, A. (1998) 'Evidence is scant that workfare leads to full-time jobs', *The New York Times*, 12 April, p 1.

Gallagher, J.L., Gallagher, M., Perese, K., Schreiber, S. és Watson, K. (1998) *One year after federal welfare reform: A description of state Temporary Assistance for Needy Families (TANF) decisions as of October 1997*, Washington, DC: The Urban Institute.

Gallagher, J.L., Uccello, C.E., Pierce, A.B. and Reidy, E.B. (1999) 'State general assistance programmes, 1998', *Assessing the New Federalism Discussion Paper 99-01*, Washington, DC: The Urban Institute.

Greenberg, D. és Wiseman, M. (1992) 'What did the OBRA demonstrations do?', in C.F. Manski and I. Garfinkel (eds) *Evaluating welfare and training programmes*, Cambridge, MA: Harvard University Press, pp 25-75.

Gueron, J.M. and Pauly, E. (1991) *From welfare to work*, New York, NY: Russell Sage Foundation.

Hamilton, G. and Friedlander, D. (1989) *Final report on the saturation work initiative model in San Diego*, New York, NY: Manpower Demonstration Research Corporation.

Kaplan, J. (1999) 'The use of sanctions under TANF', *Welfare Information Network Issue Notes*, vol 3, no 3, pp 1-12.

Katz, M. (1996) *In the shadow of the poorhouse: A social history of welfare in America* (revised), New York, NY: Basic Books.

Klerman, J.A. (1999) 'The pace of CalWORKs implementation', Testimony, California State Legislature, Santa Monica, CA: RAND. URL: http://www.rand.org/CalWORKS

Levy, F. (1978) 'What Ronald Reagan can teach the United States about welfare reform', in W.D. Burnham and M. Wagner Weinberg (eds) *American politics and public policy*, Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press, pp 336-63.

Nathan, R.P. and Gais, T.L. (1998) *10 early findings about the newest federalism for welfare*, Albany, NY: Nelson A. Rockefeller Institute of Government.

US DHHS (Department of Health and Human Services) (1997) *Setting the baseline: A report on state welfare waivers*, Washington, DC: US Department of Health and Human Services, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation.

US DHHS (1998) *Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Programme: First annual report to Congress*, Washington, DC: US DHHS Administration for Children and Families.

US General Accounting Office (1998) *Welfare reform: States are restructuring programmes to reduce welfare dependence*, Washington, DC: The Agency.

Vroman, W. (1998) 'Effects of welfare reform on Unemployment Insurance', *New Federalism Issues and Options for the States, Series A*, no A-22, Washington, DC: The Urban Institute.

Welfare Law Centre (1999) 'New York City implements major changes in manner in which applications for Food Stamps, Medicaid, and Cash Assistance are processed', http://www.welfarelaw.org/nycimp.htm, New York: Welfare Law Centre.

Wisconsin Department of Health and Social Services (1995) *Wisconsin works*, Madison, WI: The Department.

Wisconsin Department of Workforce Development (1999) *Survey of those leaving AFDC or W-2 January to March 1998*, Madison, WI: The Department.

Wiseman, M. (1991) 'Research and policy: a symposium on the Family Support Act of 1988', *Journal of Policy Analysis and Management*, vol 10, no 4, pp 588-666.

Wiseman, M. (1993) 'Welfare reform in the States: the Bush legacy', *Focus*, vol 15, no 1, Spring, pp 18-36.

Wiseman, M. (1996) 'Welfare reform in the United States: a background paper', *Housing Policy Debate*, vol 7, no 3, pp 1-54.

Wiseman, M. (1999a) 'In midst of reform: Wisconsin in 1997', *Assessing the New Federalism Discussion Paper 99-03*, Washington, DC: The Urban Institute.

Wiseman, M. (1999b) 'A management information model for new-style public assistance', *Assessing the New Federalism Discussion Paper 99-10*, Washington, DC: The Urban Institute.

Heather Trickey

WORKFARE PROGRAMOK ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE*

BEVEZETÉS

A könyv bevezető fejezetében alkalmazott meghatározás szerint azokra a programokra használjuk a workfare kifejezést, amelyek *„munkavégzést írnak elő a szociális segélyért cserébe”*. Ezt a definíciót tekintették kiindulópontnak a kötet szerzői, akik a vizsgált országok azon programjait ismertették, amelyekre leginkább illik ez a meghatározás. Ez a fejezet az e programok közötti hasonlóságokkal és különbségekkel foglalkozik.

Az összehasonlítás megkönnyítése érdekében minden országból csak *egy* workfare programot vontunk be az elemzésbe. A kiválasztott programok mindegyike a workfare legtisztább megnyilvánulása az adott országban: ezekben a legerőteljesebb a "kötelező jelleg", a legszorosabb a "munkavégzéssel való összefüggés", és ezek irányulnak legegyértelműbben a segélyben részesülők felé. A másodiktól a nyolcadik fejezetig terjedő rész a különböző országokban működő további kapcsolódó programokról is áttekintést nyújt. [1]

A hat európai országot a következő programok képviselik: RMI-alapú beilleszkedési program (Franciaország); Segítség a Munkához (Németország); a fiataloknak szóló Álláskeresők Foglalkoztatásáról szóló törvény (Hollandia); a helyi önkormányzatok programjai az 1991. évi szociális szolgáltatásokról szóló törvény alapján (Norvégia); aktiválás (Dánia); valamint az Új Egyezség a Fiatalokkal (Egyesült Királyság).

Németországban, Franciaországban és Norvégiában az országos jogszabályokat a helyi szinten olyan nagy mértékben újraértelmezik, hogy azok helyi alkalmazásait akár különböző programoknak is tekinthetnénk. Ennek megfelelően először egy átfogó képet adunk az ezekben az országokban működő programokról, majd jelezzük az országon belüli variációkat. A Rászoruló Családok Átmeneti Segélyében [*Temporary Assistance for Needy Families*] részesülőknek szóló három program képviseli az Egyesült Államokat (New York City, Wisconsin és Kalifornia). Az összehasonlításba bevont programok nem reprezentatívak egy-egy ország programjainak összességére nézve – a három amerikai program a legfejlettebb workfare programok közé tartozik az Egyesült Államokon belül.

A listában egy sem szerepel azokból a programokból, amelyekbe az állami támogatásra egyébként nem jogosult fiatalok kapcsolódhatnak be, és amelyek a francia és brit workfare programok részét képezik. Mivel a lehetséges résztvevők számára nem áll rendelkezésre semmilyen juttatás, ezért bizonyos értelemben az ezekben való részvétel is nagyon kényszerű

---

* *Heather Trickey: Comparing workfare programmes – features and implications. In ‘An offer you can't refuse’: Workfare in international perspective. Edited by Ivar Lødemel és Heather Trickey, Bristol, UK: The Policy Press, 2001, pp. 249-293.*

[1] A fejezet további részéből kihagytam a könyv egyéb fejezeteire való hivatkozásokat. – *a ford.*

választást jelent csak, mégis igen nehéz volna őket összehasonlítani olyan programokkal, amelyek szorosan kötődnek valamilyen segélyhez.

A következőkben sorra vesszük a programok közötti különbségeket céljaik és ideológiai alapjuk, célcsoportjaik, valamint adminisztratív felépítésük tekintetében, és aszerint, hogy mennyiben térnek el a workfare "ideáltipikus" modelljétől. Ezután azt vizsgáljuk meg, hogy megkülönböztethetők-e különböző workfare „típusok” a feltárt különbségek mintázata alapján. Végül pedig a kötelező munkavégzést előíró programok néhány közös problémájára térünk rá.

Célok és ideológia

A workfare itt használt definíciója semleges a programok céljai és ideológiai kontextusa tekintetében. Mivel a célok és ideológiai alapok is befolyásolhatják a programok felépítését (lásd például Torfing, 1999), érdemes ezeket is összehasonlítanunk.

A programoknak közös gyökerei vannak. A foglalkoztatás hiánya („munkátlanság”) a népesség különböző alcsoportjai esetében – a sajátos munkaerő-piaci jellemzők mellett is – közös problémája az itt vizsgált hét országnak. A munkanélküli és inaktív népesség méretében és összetételében történt változások; a segélyezettek számának növekedése; valamint a segélyezésre fordított kiadások ezzel összefüggő emelkedése *mindenhol* az aktív munkaerő-piaci programok bevezetésének alapvető motivációit jelentik – és ez igaz a workfare programokra is (Heikkilä, 1999). Az aktív munkaerő-piaci programok előtérbe kerülését egy erősödő nemzetközi konszenzus kíséri azzal kapcsolatban, hogy ezek alapvető jelentőségű eszközök bizonyos munkaerő-piaci hátrányok kezelésére (lásd például OECD, 1994; EC, 1999a; EC, 1999b).

A gazdasági megfontolásokon túl a workfare programok olyan ideológiai alapokon nyugszanak, amelyek a fizetett munka és állampolgáriság közötti kapcsolat megváltozott természetével kapcsolatosak. Ez olyan fogalmakon keresztül tükröződik a workfare programok retorikájában, mint a „társadalmi kirekesztés” és „függőség” – legalábbis amennyiben ezek a munkaerő-piaci kirekesztésre és a segélyezéstől való függésre, valamint arra a változásra utalnak, ami a jogosultak és az állam között lévő, a „jogokat és kötelességeket” meghatározó szerződéses viszony elgondolásában történt (Halvorsen, 1998). A programok neve már önmagában is árulkodó az ideológiai különbségek tekintetében. Érdekes összevetni például, ahogyan a „Személyes Felelősség és Munkalehetőség” ("Personal Responsibility and Work Opportunity", Egyesült Államok) törvény elnevezése az egyénre, míg a „beilleszkedés” (Franciaország) fogalma a társadalomra, az „Új Egyezség” (Egyesült Királyság) pedig az egyén és az állam közötti szerződésre helyezi a hangsúlyt.

A „függőség” és „kirekesztés” fogalmát igen sokféleképpen lehet értelmezni. Ez talán szándékos és egyben előnyös a közpolitika alakítói számára, akiknek különböző közönségeknek kell eladniuk a workfare gondolatát: attól függően, hogy mire helyezik a hangsúlyt, a program keretezését lehet a célcsoport egyik tagjának vagy egy adófizető állampolgárnak (vagy egyszerre mindkettőnek) az érdekeihez igazítani. Az, hogy a workfare programokat igen különböző politikai nézeteket valló pártok egyaránt ilyen könnyen fel tudták karolni, jelentős részben éppen abból fakad, hogy e programok magyarázata ilyen gyakran változik az időponttól és a közönségtől függően. A programok ideológiai alapjai mindazonáltal jelentősen különböznek egymástól abban a tekintetben, hogy mennyire

hangsúlyozzák az egyéni függőséget a strukturális gyökerű társadalmi kirekesztés problémájával szemben.

A következőkben látni fogjuk, hogy a különböző programok kapcsán eltérő mértékben jelenik meg célként a költségek lefaragása, az egyéni függőség megelőzése, a társadalmi kirekesztés csökkentése és egy, a jogok és kötelességek közötti új egyensúly megalkotása.

Költségek csökkentése

A segélyezettek számának és a segélyezésre fordított kiadások növekedésére való gyakori hivatkozások ellenére (Ditch és Oldfield, 1999; Hanesch, 1999), a szélesebb makrogazdasági problémák és a programok céljai közötti kapcsolat korántsem magától értetődő. A workfare programok konkrét céljait valójában igen nehéz meghatározni. A segélyezésre fordított kiadások visszafogása a közpolitika megalkotóinak közös célja mind a hét itt vizsgált országban, ugyanakkor ez inkább a közpolitika általánosabb irányaként jelentkezik, mintsem egy konkrét workfare program kimondott céljaként. A segélyezés nettó költségeinek csökkentése aránylag hosszú távú célja a brit, holland és dán programoknak, amelyek egyaránt igen egyénre szabottak és költségesek (1. táblázat, 1. oszlop). A ráfordítások elszámolásánál megkülönböztetik a „passzív” és „aktív” programokra fordított kiadásokat: előbbiek korlátozott aktivitást várnak csak el a résztvevő részéről a foglalkoztathatóság vagy rugalmasság növelése érdekében, utóbbiak közvetlenül foglalkoznak a résztvevőkkel, hogy javítsák a munkába állási esélyeiket, és hogy segítsék őket a munkaerőpiacon való megmaradásban és előrehaladásban.[2] A legtöbb itt vizsgált workfare programnak egyaránt célja, hogy rövidtávon csökkentse a „passzív” kiadásokat (még akkor is, ha ezt költségesebb „aktív” eszközökkel lehet elérni), és hogy hosszú távon pedig fejlessze a résztvevők humán tőkéjét, és így csökkentse a jövőbeli segélykérelmeket.

A francia beilleszkedési program a legjobb példája a kiadások tényleges és előre tervezett növekedésének – hiszen a Beilleszkedés Programok egy országos minimumjövedelem programmal együtt kerültek bevezetésre.[3] Az Egyesült Államokban ezzel szemben a költségek csökkentésén volt a hangsúly, amit az is mutat, hogy a workfare-t a jogosultsági idő korlátozásával egy időben vezették be. A német Segítség a Munkához programok közül is soknak az a kimondott célja, hogy csökkentse a helyi önkormányzat kiadásait: az emberek elsődleges munkaerőpiacra juttatása csak az egyik eszköze a kérelmezők átirányításának a helyi szintről az országos szinten finanszírozott társadalombiztosítási rendszerbe.

Egyéni függőség megelőzése

A „függőség” egyéni forrásainak megelőzése a workfare programok egyik célja. Ezek közé tartozik a racionális (vagy gazdasági) függőség, a pszichoszociális függőség (vagy alacsony várakozások) és a kulturális függőség (vagy nem munka-központú életvezetés). A függőség ezen formáinak vélt létezése jelenti a munkakényszer igazolását. Jelentős eltérések vannak

---

[2] Az OECD „aktív” és „passzív” eszközöket különböztet meg. Az „aktív” programok definíciója igen tág, és magában foglalja egyebek mellett a közfoglalkoztatást, a munkaerőpiaci képzéseket, a fiatalok képzését, a bértámogatást, valamint a fogyatékkal élőknek szóló támogatott és védett foglalkoztatást (OECD, 1999).

[3] Továbbá, a francia Beilleszkedés Program révén olyan fiataloknak is biztosították a workfare programokban való részvétel lehetőségét, akik egyébként nem voltak jogosultak pénzbeli juttatásra (ezek önkéntes részvételen alapuló programok).

azonban abból a szempontból, hogy a különböző programok milyen mértékben tekintik ezt a függőséget *a* leküzdendő problémának. Norvégiában és az Egyesült Államokban a programok retorikájában hangsúlyosabbak a függőség egyéni okai, mint máshol (1. táblázat, 2. és 3. oszlop)[4], noha ebben jelentős különbségek mutatkoznak ezen országok egyes helyhatóságai között. A legtöbb itt vizsgált programban az egyéni függőség csökkentése csak a célcsoport egy részével kapcsolatban merül fel hangsúlyosan.

Társadalmi kirekesztés csökkentése

A piacképes szakértelem, végzettség és tapasztalat hiánya a munkavállalás olyan strukturális korlátai, amelyek következtében a munkanélküli személy nem tudja betölteni a meglévő állásokat – ezt hívják „kirekesztő munkanélküliségnek" Franciaországban. Ez egyaránt jelentheti a „soft készségek" (például a pontosság vagy a megfelelő fellépés), és a formális oktatás és végzettség hiányát. A hangsúly a kínálat-oldali kompetenciák fejlesztésén van, de a kereslet és a kínálat eltérését tekintik a problémának, nem pedig azt, hogy az egyének függőségben szeretnének maradni.

Európában a hagyományos keynesiánus gondolkodás hanyatlásával és a „Harmadik út" szociáldemokrácián belüli térnyerésével a kínálati oldal problémái és a megfelelő képzettség hiánya került előtérbe a munkátlanság okainak értelmezésében (lásd például, Giddens, 1998). Azok a workfare programok, amelyek ezt a problémát célozzák meg, képzésekkel és a humán tőke fejlesztésével, a munkanélküliek munkatapasztalathoz juttatásával, és a célcsoport rugalmasságának növelésével igyekeznek javítani a munkakínálatot. Az aktiválás dániai bevezetése és kiterjesztése, az Álláskeresők Foglalkoztatásáról szóló törvény Hollandiában, valamint az Új Egyezség programok az Egyesült Királyságban a képzettség és munkatapasztalat hiányosságainak pótlását célozzák (1. táblázat, 4. oszlop). Például az Új Egyezség program célja, hogy „szakértelemmel és képességekkel" vértezze fel a fiatalokat a „jövőbeni sikeres álláskeresés" érdekében (ES, 1997a).

A kötelező munkavégzést előíró programok nem kizárólag kínálat-oldali problémákra irányulnak. Ahol aránylag rossz makrogazdasági körülmények voltak, a munkátlanság kereslet-oldali megoldásai kerültek előtérbe. A kereslet-élénkítés Kelet-Németország városaiban a leghangsúlyosabb, ahol a workfare az állami munkahelyteremtést támogatja a szükségletek kielégítése érdekében, de fontos eleme a francia beilleszkedés programoknak is (1. táblázat, 5. oszlop).

Jogok és kötelességek

A jogok és kötelességek egyén és állam közötti elosztásáról szóló retorika jól tükrözi, hogy a különböző programok milyen mértékben hangsúlyozzák az egyéni, vagy a strukturális függőséget, és milyen mértékben irányulnak a keresletre vagy a kínálatra.

---

[4] Talán kevésbé egyértelmű, hogy a „függőség" problémájának ilyen értelmezése felmerül a juttatásokra egyébként nem jogosultaknak szóló „önkéntes" foglalkoztatási és képzési programokkal kapcsolatban is, például Franciaországban és az Egyesült Királyságban. Az, hogy ezekhez a programokhoz nem kapcsolódik juttatás, éppen azt a meggyőződést mutatja, hogy a célcsoport tagjainak nem szabad megengedni, hogy egy alternatív, nem munkából származó jövedelemtől függjenek.

Az első dolog, amit az összehasonlítás megmutat, hogy a kérelmező jogai és kötelezettségei közötti „korrekt” egyensúly valójában csak egy absztrakció. Az egyensúlyi pont az arról szóló kulturális, történeti és időszakos különbségektől függ, hogy mi várható el és kitől, hivatalos kijelölése pedig a közpolitikák alakítóinak a kezében van, akiket a választópolgárok befolyásolnak. Az, hogy új workfare programok *egyáltalán* bevezetésre kerültek, épp azt mutatja, hogy nem eleve eldöntött kérdés, hogy melyek a kérelmezők „kötelezettségei”.

A programok közötti eltéréseket a jogok és kötelezettségek közötti egyensúly tekintetében vizsgálhatjuk az alapján is, hogy az érintettek együttműködési kötelezettsége mellett „joguk” van-e a workfare programban való részvételre (1. táblázat, 6. oszlop). A dán és francia segélyezetteknek elvben joguk van az aktiválás vagy beilleszkedés *valamilyen formájához*. Az RMI (Franciaország) elvben „dupla-jogosultságot” foglal magában (a minimális jövedelemre és a beilleszkedési programra). Megjegyzendő azonban, hogy a retorika ellenére ennek a „jognak” a férőhelyek hiánya miatt nem lehet érvényt szerezni Franciaországban. Az Új Egyezség (Egyesült Királyság) és az Álláskeresők Foglalkoztatásáról szóló törvény programjainak résztvevői esetében a helyzet még kevésbé egyértelmű. A programok elvben mindenkire vonatkoznak, de ez mégsem jelent „jogot” az azokban való részvételre. Végül nyilvánvaló, hogy az érintettek nem *jogosultak* a részvételre az itt vizsgált norvégiai, német és amerikai workfare programokban.

A jogosultságok összehasonlításának egy másik módja, ha azt vizsgáljuk, hogy az érintett csoportok juttatásait összességében csökkenteni vagy növelni akarták a workfare bevezetése során. Az egyik szélsőség ebben a tekintetben az Egyesült Államok, ahol a workfare bevezetése együtt járt a „jogosultság megszüntetésével” a kérelmezők egy egész csoportja számára. Máshol a programok célja, hogy összességében „többet adjanak” (noha a norvég és német programok esetében ez nem mindig igaz) humán tőke fejlesztés formájában, bár szigorúbb kötelezettségekkel párosítva (1. táblázat, 7. oszlop).

A francia programokban (és különösen az RMI esetében) hangsúlyosabbak a jogok, mint az itt vizsgált többi programban. Ezt támogatja a francia köztársasági eszme is, amelynek értelmében a „kirekesztettség” sokkal inkább az egész társadalom, mintsem a kirekesztett egyén felelőssége. A munkához való jogot törvény mondja ki (noha nem lehet érvényt szerezni neki), és az emberek társadalmi integrációja „nemzeti kötelesség”. Még ha a közpolitika alakítóinak egy része azt gondolja is, hogy a fiatalkorúak magas munkanélkülisége a strukturális korlátok mellett olyan kulturális és pszichoszociális tényezőkhöz kapcsolódik, mint a bűnözés és drogfüggőség, mindezt hivatalosan is egy olyan problémának tekintik, amit az egész társadalomnak kell valahogy megoldania.

Különbségek egy országon belül a célok és az ideológia tekintetében

További bonyodalmat okoz, hogy a workfare helyi megvalósulásai jelentősen eltérhetnek az országos szinten meghirdetett hivatalos céloktól (ez okozza az egy-egy országon belüli variációt az 1. táblázatban), különösen akkor, ha a helyi szintnek jelentős autonómiája van közpolitikai kérdésekben. Ez fontos tényezője a norvég workfare programoknak, ahol a helyi önkormányzatok gyakran figyelmen kívül hagyták azokat az országos irányelveket, amelyek szerint a munkakötelezettség az emberek elsődleges munkaerő-piaci munkavállalásának elősegítésére szolgál, és inkább csak a munkavállalási hajlandóság ellenőrzésére használták. Hasonló a helyzet Franciaországban is, ahol az alkalmazáskor gyakran máshogy értelmezték azt a kormányzati iránymutatást, hogy az RMI beilleszkedési eleme inkább jog, mintsem

kötelezettség. A német Segítség a Munkához programok céljait a helyi hatóságok határozhatják meg.

Összefoglalás: célok és ideológia

A segélyre szorulók számára kötelező tevékenységet előíró programokat tehát egymástól igen különböző ideológiai alapon vezetik be és igazolják: a francia köztársasági eszmétől az angol-amerikai liberalizmusig. Leggyakrabban egyaránt céljuk a függőség megelőzése, valamint a társadalmi kirekesztés csökkentése és az integráció elősegítése.

A workfare programok egyik célja, hogy a segélyben részesülőket megcélzó „aktív" munkaerő-piaci programokon keresztül választ adjanak a munkaerő-piaci változásokra. Jelentős eltérés van azonban az országok között és egy-egy országon belül is abban a tekintetben, hogy a workfare programok milyen mértékben támaszkodnak arra a véleményre, hogy a célcsoport tagjai nem a kínálat és a kereslet közötti strukturális eltérés áldozatai, viszont a „függőségüket" erősítő, nem kívánatos viselkedésformák jellemzőek rájuk. Ebből következően a workfare programok eltérő mértékben szolgálják a segélyezettek „kötelességeinek" számonkérését, vagy a strukturális akadály leküzdéséhez szükséges szolgáltatások biztosítását. Mindennek eredményeként az összehasonlításba bevont workfare programok egyaránt magukba foglalnak kereslet-oldali (munkahelyteremtés, bértámogatás) és kínálat-oldali intézkedéseket (rugalmasság és munkaerő-mobilitás elősegítése) a munkanélküliség csökkentése érdekében. A „leginkább integráló" programtól (ami a strukturális problémákra helyezi a hangsúlyt és erősíti a jogokat) a „leginkább preventív" programig (ami a függőséget helyezi előtérbe, és megerősíti a kötelességeket) terjedő skálának a francia beilleszkedési program lenne az egyik, az Egyesült Államok „Személyes Felelősség és Munkalehetőség" törvény utáni programjai lennének a másik végpontján.

1. táblázat: Célok és ideológiai alapok

		1	2	3	4	5	6	7
	A program neve	Költségek csökkentése	Függőség csökkentése		Kirekesztés és függőség csökkentése		A program mint "jog"	Összességében: a juttatásokra való jogosultság szűkült?* Az ellátás növekedett?
			gazdasági modell	pszicho-szociális modell	szakképzettség és tapasztalat hiánya	alacsony munkaerő-kereslet		
Dánia	Aktiválás	mérsékelt	mérsékelt	mérsékelt	magas	alacsony	igen	jogosultság változatlan, juttatás emelkedett
Franciaország	Beilleszkedés	alacsony	alacsony	mérsékelt	alacsony-magas (változó)	alacsony-magas (változó)	igen (elégtelen férőhely)	jogosultság kiterjedtebb, juttatás emelkedett
Németország	Segítség a Munkához	mérsékelt-magas (változó)	mérsékelt	mérsékelt	alacsony-magas (változó)	alacsony-magas (változó)	nem	jogosultság változatlan, juttatás bizonyos esetekben emelkedett
Hollandia	Álláskeresők Foglalkoztatásáról szóló törvény - fiataloknak	mérsékelt	mérsékelt	mérsékelt	mérsékelt	alacsony	nem egyértelmű	jogosultság változatlan, juttatás emelkedett
Norvégia	az 1991. évi szociális szolgáltatásokról szóló törvény alapján működő programok	mérsékelt-magas (változó)	mérsékelt-magas (változó)	mérsékelt-magas (változó)	alacsony-mérsékelt (változó)	alacsony	nem	jogosultság változatlan, juttatás bizonyos esetekben emelkedett
Egyesült Királyság	Új Egyezség - fiataloknak	mérsékelt	mérsékelt	mérsékelt	mérsékelt	alacsony	nem egyértelmű	jogosultság változatlan, juttatás emelkedett
Egyesült államok	állami programok (New York államban, Kaliforniában és Wisconsinban) a Személyes Felelősség és Munkalehetőség törvény alapján	mérsékelt-magas	magas	magas	alacsony-mérsékelt (változó)	alacsony	nem	jogosultság szűkült, juttatás emelkedett
		prevenció <----------> integráció						
			egyéni fókusz			strukturális fókusz		
			kínálati fókusz			keresleti fókusz		

* Annak ellenére, hogy a juttatás feltétele a programban való részvétel is.

2. táblázat: Célcsoportok

	A program neve	A juttattatás neve	Korosztály	Kizáró okok	Mennyi ideig tartó segélyfolyósítás után kötelező a részvétel	Korai belépők	A program célcsoporton belüli kiterjedése
Dánia	Aktiválás	segély (hasonló program a biztosított csoportok számára)	nincs meghatározva (de korosztályonként eltér a részvétel ideje)	rossz egészségi állapot, terhesség, kisgyerekes anyák	13 vagy 52 hét	igen: 26-30 évesek korábban, a 13. hét után lépnek be	univerzális
Franciaország	Beilleszkedés	segély (minimális beilleszkedési jövedelem)	>25	nincs	bármennyi idő, vagy soha sem	igen: azok a 26-30 év közöttiek, akiknek nincs munkanélküli biztosításuk	kvázi-univerzális
Németország	Segítség a Munkához	munkanélküliségi segély (esetenként munkanélküli járadék is)	bármelyik	nincs	bármennyi idő, vagy soha sem	nincs	általában szelektív (esetenként univerzális)
Hollandia	Álláskeresők Foglalkoztatásáról szóló törvény – fiataloknak	munkanélküli segély és munkanélküli járadék	16-23 évig	fizikai vagy szellemi fogyatékosság, kisgyerekes nők	0-1 év (az idősebbek esetleg egy év után részt vehetnek a program egy változatában)	nincs	univerzális (a programot szelektíven alkalmazzák az idősebb emberekre)
Norvégia	az 1991. évi szociális szolgáltatásokról szóló törvény	általános segély	nincs: általában „a fiatalok"	fogyatékkal élők, egyedülálló kisgyerekes szülők	bármennyi idő, vagy soha sem	nincs	szelektív
Egyesült Királyság	Új Egyezség - fiataloknak	munkanélküli segély	18-24 évig	kivételesen	6 hónap (az idősebbek esetleg 18 hónap után részt vehetnek a program egy változatában)	igen: speciális szükségletű csoportok	univerzális
Egyesült Államok							
Kalifornia	CalWORKS	Rászoruló Családok Átmeneti Segélye	bármelyik	ellátásra jogosult felnőtt nélküli családok, szövetségi rokkantsági ellátásban részesülő felnőttek, átmeneti egészségkárosodás, három évesnél fiatalabb gyerekeket nevelők	0 hónap	nem releváns	kvázi-univerzális
New York City	Munkatapasztalat Program	Rászoruló Családok Átmeneti Segélye és általános segély	bármelyik	ld. feljebb	0 hónap	nem releváns	kvázi-univerzális
Wisconsin	Wisconsin Works	Rászoruló Családok	bármelyik	ld. feljebb, bizonyos	0 hónap	nem releváns	kvázi-univerzális

Különböző célcsoportok

Mivel a segélyezés egy „utolsó menedék” típusú eszköz, a segélyezettek között általában aránylag sokan vannak, akiket egyszerre több tényező is akadályoz a munkavállalásban. Ide tartoznak azok, akiknek problémái vannak a számolással, az írással-olvasással vagy a nyelvtudással, továbbá azok a csoportok – idősek, etnikai kisebbségek tagjai, fogyatékossággal élők, tartós egészségügyi problémával küzdők – is, akiknek szintén nehézséget okoz a munkaerő-piaci részvétel (lásd például Mckay *et al*, 1997).

Fontos, hogy a segélyezés különböző szerepet tölt be a hét vizsgált országban. A workfare programok célcsoportját szükségszerűen meghatározza a segélyben részesülők összetétele, és az, hogy a kötelező munkavégzést előíró intézkedések *közülük* is a „munkaképes” csoportokat célozzák. Ebben a részben célcsoportjuk szempontjából hasonlítjuk össze a workfare programokat, valamint megvizsgáljuk, hogy a segélyezés mely fázisában lépnek életbe, és hogy a meghatározott célcsoport mekkora részét érik el ténylegesen. A 2. táblázat foglalja össze a célcsoportokról leírtakat.

Kiket érint? Mely csoportokat?

A célcsoport tekintetében jelentős különbségek vannak Európa és az Egyesült Államok között (2. táblázat, 1. és 2. oszlop). Az Egyesült Államokban a workfare elsődleges célcsoportját a Rászoruló Családok Átmeneti Segélyében részesülők jelentik, akik többnyire egyedülálló szülők. Európában sokan elsősorban azért kérelmeznek segélyt, mert nem tudnak munkát találni: itt a hangsúly – egyelőre – azokon az embereken van, akik „munkanélküliként” jellemeznék magukat a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet definíciója alapján, és nem azokon, akik egészségügyi problémáik, gyermekük nevelése vagy más ápoló tevékenység miatt nem tudnak munkát vállalni. A workfare azoknak az előírásoknak a kiterjesztését jelenti, amelyek korábban is elvárták a segélyezettől, hogy rendelkezésre álljon a munkára, keressen munkát, és fogadja el a felmerülő állásajánlatokat. Az Egyesült Államok és Európa közötti különbség fontos, mivel egy adott csoportra kialakított programok nem feltétlenül alkalmazhatók közvetlenül más csoportok esetében. Érdemes megjegyezni azonban, hogy a korai workfare programokat az Egyesült Államokban az Általános Segélyben [*General Assistanc*e részesülők számára vezették be (ezt a készpénz segélyt azok számára biztosítja az államokegy része, akik nem jogosultak a családi segélyre).

Az európai workfare programoknak egyértelműen a fiatal munkanélküliek a legfontosabb célcsoportja.[5] A munkaerőpiac strukturális változásai következtében a fiataloknak – és különösen az alacsonyan képzett fiataloknak – egyre nagyobb nehézségekkel kell szembenézniük álláskeresés során, aminek következtében növekedett a kötelező oktatás és munkába állás között átlagosan eltelt idő. Az egyes országokban különbözőképpen határozzák meg, hogy ki számít „fiatalnak”, de az említett átmeneti időszak kiterjedése miatt

[5] Annak ellenére, hogy Franciaországban a fiatalok nem jogosultak az RMI-re. A magas munkanélküliség a fiatalok körében felborítja a családi segítséggel kapcsolatos hagyományos elvárásokat. A fiataloknak szóló beilleszkedési programok elfogadhatóbb közpolitikai megoldást jelentenek a fiatalok pénzügyi szükségleteire, mint a minimum-jövedelemre való jogosultság kiterjesztése.

a huszonévesek jelentős részét is ideértik, Hollandiában a 24. Dániában a 31. év betöltése jelenti a kategória felső határát.

A kötelező munkavégzésnek a fiatal munkanélküliek segélyre való jogosultsága feltételeként való előírását háromféleképpen szokás igazolni. Először is, az új programok a fiataloknak szóló képzési programokat helyettesítik vagy terjesztik ki (például Dániában, az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Hollandiában és Németország egyes részeiben), és a kötelezés ebben az esetben épp úgy igazoltnak tekinthető, mint a fiatalabb korosztályok számára kötelező oktatás. Másodszor, a munkavégzés megfelelő jutalmazása kevésbé elsődleges a fiatalok esetében, akik megfelelő munkatapasztalatok hiányában hozzá vannak szokva ahhoz, hogy kevesebbet keresnek, mint az idősebb munkanélküliek, és ennek megfelelően alacsonyabb elvárásaik vannak. Az átmeneti pénzügyi segítség a család részéről szintén tekintetbe van véve. Sok országban a fiataloknak járó alacsonyabb minimálbér hivatalosan is tükrözi (és megerősíti) az általuk végzett munka alacsonyabb értékelését. Végül, az itt vizsgált európai országok közpolitikai szakértői általában inkább tartják károsnak a „passzív” szegélyezést a kevés munkaerő-piaci tapasztalattal bíró fiatalok esetében. A munkaerő-piaci karrier elején kialakuló „függőséget” ártalmasnak tartják a munkaerkölcs kialakulására nézve.

Dániában, az Egyesült Királyságban és Hollandiában a kötelező programok először csak fiatalokra vonatkoztak, és később terjesztették ki őket a segélyezettek más csoportjaira. A fiataloknak szóló programok elsőbbséget élveznek más programokkal szemben, mind a finanszírozás, mind a politikai szándék tekintetében. A workfare programokban való részvétel a segélyezés rövidebb időszaka előzi csak meg a fiatalok esetében. Norvégiában, ahol a programok és célcsoportok kevésbé világosan körülhatároltak, a szociális munkások feladata a workfare eszközeinek „fiatalokra” célzása. A németországi Segítség a Munkához program kivételes az európai workfare programok között, amennyiben nem egy fiataloknak szóló kezdeményezésként indult, noha azóta ebben a programban is a fiatalok kerültek előtérbe.

A tartós munkanélküliek váltak az európai workfare programok második célcsoportjává, amint a fiatalok iránt érzett aggodalom helyét fokozatosan átvette az a szándék, hogy „történjen már valami” a más csoportok körében tapasztalható magas munkanélküliséggel kapcsolatban. A „függőséget” általában kevésbé tartják súlyos problémának idősebb emberek esetében, noha körükben is jelen van. Az idősebb korcsoport munkavállalása előtt álló akadályokat inkább tekintik strukturális gyökerűnek: a képzések és tapasztalat kereslete és kínálata közötti eltérésnek, vagy akár a munkakereslet hiányának. Ennek eredményeként a *külön* a tartós munkanélkülieknek (tehát nem a fiataloknak) szóló holland és brit programok nem az egyéni függőségre, hanem a strukturális kirekesztés csökkentésére összpontosítanak. Ezek finanszírozása kevésbé kielégítő, ugyanakkor kevésbé jellemző rájuk egy szigorú *quid pro quo* „munkát a segélyért” logika. Ehhez hasonlóan, az aktiválás kevésbé "workfare jellegű" az idősebb dán segélyezettek esetében.

Európában azok az emberek, akik alapvetően nem a munkanélküliség miatt kérelmeznek segélyt, eddig többnyire kimaradtak a workfare programokból. A kötelezés kevésbé tűnik igazoltnak azok esetében, akiket fogyatékosságuk akadályoz a munkaerő-piaci részvételben, vagy akik ápolási feladataik miatt nem tudnak munkát vállalni. Azonban, ahogy a „passzív” segélyezés egyre inkább megoldandó problémaként merül fel, a „munkaképes” és

„munkaképtelen” csoportok közötti határvonal fokozatosan elmosódik. Szigorodtak például a rokkantsági ellátásra való áttérés feltételei.

A segélyezettek több olyan csoportjával kapcsolatban is egyre inkább felmerül a gazdasági aktivitás lehetősége, amelyekre korábban nem tartották kötelezőnek a fizetett munkavállalást. Két fontos példája ennek a szemléletváltásnak az 1996-as amerikai reform, ami az egyedülálló szülőkre is kiterjesztette az elsődleges munkaerőpiacon való munkavállalás követelményét, valamint az 1998-as dániai segélyezési törvény, ami az *összes* segélyezett számára kötelezővé tette az aktiválást (noha nem feltétlenül a munkavégzést). A – minden segélyezett számára munkavállalás-fókuszú interjúkat előíró – brit ONE program bevezetése (2000-ben) szintén ebbe az irányba mutat.

Mikor? A beavatkozás időzítése

Ez a rész a programok időzítését tekinti át. A workfare-jellegű beavatkozásokat részben az arról szóló kutatási eredmények motiválják, hogy a munkanélküliség hosszabb időszakai – minden egyéb körülmény változatlansága mellett – csökkentik a munkaerő-piaci részvétel esélyét (lásd például, Trickey *et al*, 1998). Ennek számos oka lehet, köztük az, hogy a munkáltatók nem szívesen alkalmaznak tartós munkanélküli embereket. Mások amellett érvelnek, hogy a tartós munkanélküliség azáltal lehetetleníti el a munkába állást, hogy a munkanélküli ember meglévő szakértelme és végzettsége fokozatosan elértéktelenedik, ő maga pedig reményvesztetté válik az álláskereséssel kapcsolatban (Layard, 1999). Végül, amikor az erkölcsi kockázat csökkentése a közpolitika alapvető célja, akkor a csak rövid ideig tartó „passzív” segélyezés is problémát jelent.

A programok kidolgozói azzal a problémával szembesülnek, hogy egyszerre szeretnék elkerülni a „holtteher veszteség” problémáját és azt, hogy a segélyben részesülők túl hosszú ideig kapják a juttatásokat a beavatkozást megelőzően. Ha a cél a segélyben részesülők elsődleges munkaerő-piaci részvételének elősegítése, akkor „holtteher veszteséget” jelent, ha az erőforrásokat olyan segélyezettekre „pazarolják”, akik workfare beavatkozás nélkül (is) találtak volna maguknak „igazi” munkát. Ez nem jelent problémát a kevésbé költséges kezdeményezések, például a norvégiai workfare programok esetében, viszont igen fontos lehet az erőforrás-igényes programok kapcsán. A tartósan segélyezettekre helyezett hangsúly a „függőség” megelőzését szolgálja. A „holtteher veszteség” veszélyét növeli annak lehetősége, hogy a segélyezettek egy része esetében a workfare programokban való részvétel *csökkenti* az elsődleges munkaerőpiacon való elhelyezkedés esélyét (lásd például Aucouturier, 1993). Ez történhet, ha a program munkanélküli résztvevőinek kevesebb idejük marad munkát keresni, ha a programok elkedvetlenítik őket, vagy ha a részvétel tényét problémának tartják a munkáltatók.

A „holtteher” probléma elkerülése érdekében a programok többnyire azokat célozzák meg a segélyben részesülők közül, akiknél kevésbé valószínű, hogy munkát találnának a politikaformálók szerint elfogadhatónak tekintett időn belül. Az „elfogadható idő” hosszát és a beavatkozás optimális időpontját a közpolitika számára kitűzött célok és a rendelkezésre álló erőforrások közötti egyensúly határozza meg. A beavatkozás optimális időpontja a valóságban azonban még a közpolitikai célok egyértelmű meghatározása és korlátlan

erőforrások mellett is egyénenként változó. A programok a következő – egymást nem kizáró – két eszközt használják a „holtteher” probléma megelőzésére:

- A workfare programban való részvételi jogosultságot csak egy adott idő után biztosítják. A beavatkozás időpontjának meghatározásához nem állnak rendelkezésre egyértelmű tudományos eredmények – noha a munka nélkül töltött idő és a munkába állás esélye közötti kapcsolatot elemző longitudinális vizsgálatok segíthetnek a megfelelő időpont kiválasztásában (Leisering és Walker, 1998). Dániában, az Egyesült Királyságban és Hollandiában a fiatalabb segélyezetteket más korosztályoknál korábban vonják be a programokba, Norvégiában viszont az adott személlyel foglalkozó szociális munkás dönt a beavatkozás időzítéséről. Franciaországban és Németországban – a beilleszkedési, illetve a Segítség a Munkához programok helyi megvalósításától függően – a beavatkozás időpontját esetenként a hivatal szabja meg, máskor az érintettel közösen döntenek róla. Hollandiában felmérést készítenek az ügyfelekről, és ennek eredményei alapján döntenek a legmegfelelőbb beavatkozásról. Van rá lehetőség, hogy meghatározott esetekben tekintetbe vegyék azok speciális szükségleteit, akiket a „kirekesztés” fokozott veszélye fenyeget, akik így a várólistán elfoglalt pozíciójukhoz képest korábban kerülhetnek be a programba (2. táblázat, 5. oszlop).
- Intenzív esetkezelés biztosítása annak érdekében, hogy még azelőtt eltérítsék az embereket a juttatás kérelmezésétől vagy további igénybe vételétől, hogy egy kötelező programba kerülnének. Ezt az eszközt az Egyesült Államokban (különösen New York Cityben) alkalmazzák legerőteljesebben, de ez az egyik szerepe a brit Új Egyezség program „ügyfélkapujának” és a dán aktiválási program „jogok és kötelességek” kurzusainak is.

Milyen arányú a részvétel? Univerzális és szelektív programok

Ebben a részben azt vizsgáljuk, hogy a meghatározott célcsoport mekkora részét érinti a workfare programok bevezetése. Az itt áttekintett programok különbözőek abban a tekintetben, hogy milyen szűken határozzák meg a célcsoportjukat (2. táblázat, 6. oszlop). A dán aktiválás, a brit Új Egyezség és Hollandia fiataloknak szóló programja „univerzális” abban az értelemben, hogy a kötelező részvétel elvben a célcsoport minden tagjára vonatkozik. A programok célcsoportja – a kapott juttatás, az igénybevétel hossza, és az ügyfél életkora alapján – pontosan körül van határolva. Az Egyesült Államok állami szintű programjait és a francia beilleszkedési programot „kvázi-univerzálisként” jellemezhetnénk, amennyiben elvben minden ellátásra jogosult ügyfelet érintenek, noha közülük nem mindenki vesz részt ténylegesen valamilyen képzési vagy foglalkoztatási tevékenységben. Kaliforniában, New York Cityben és Wisconsinban csak a workfare-t megelőző interjút alkalmazzák minden családi segélyben részesülőre. Franciaországban elvben mindenkivel kellene „beilleszkedési” szerződést kötni, aki RMI-t kap, de ez egyrészt nem történik meg, másrészt a szerződéseknek nem feltétlenül része valamilyen tevékenységre való kötelezés.

Ezzel szemben, a „szelektív” programok csak a célcsoport egy részének bevonását célozzák. Az összehasonlításba itt bevont kezdeményezések közül ilyenek a norvégiai és a német Segítség a Munkához programok.

A célcsoport szelektív megközelítésének fontos következményei vannak a stratégiára nézve. Az univerzális programok a célcsoport nagyobb részére vonatkoznak (akiket így a munkavállalás előtt álló akadályok szélesebb tárháza érint). A szelekció az egyik eszköze a programok egy olyan csoport felé irányításának, amelyet kevésbé lehet az életkor vagy a „juttatás igénybevételének hossza" alapján körülhatárolni. Segítségével inkább kvalitatív alapon, a segélyben részesülő népességen *belül* lehet kiválasztani a célcsoportot. Norvégiában például azokkal az emberekkel kapcsolatban alkalmazzák, akiknek a vélekedések szerint különösen szükségük van arra, hogy ráébresszék őket „az egyén kötelességei és jogosultságai közötti kapcsolatra" (Innst. O. nr 9, 1991/92).

A programok ügyintézőinek azzal kapcsolatos diszkréciójának, hogy döntsenek a workfare programokban való részvételről, egyaránt lehetnek pozitív és negatív következményei a segélyben részesülők számára. Az ügyintézők és szociális munkások a mérlegelési jogukat például felhasználhatják arra, hogy ne vonjanak be olyanokat a programba, akikről azt gondolják, hogy részvételük valószínűleg „sikertelen" lenne – a németországi szociális munkások például megtehetik, hogy nem ajánlják fel a részvételt olyan esetekben, amikor azt gondolják, hogy az szankciókkal végződne. A szelekció ugyanakkor általában a helyi finanszírozással és általában a workfare programba történő korlátozottabb szintű beruházással függ össze. Ennek eredményeként gyakran használják (például Norvégiában) az elégedetlenebb, vagy éppen (mint Franciaországban és Németországban) a „könnyű sikerrel" kecsegtető ügyfelek kiválasztására.

Összefoglalás: célcsoportok

Nagyon fontos különbségek vannak tehát az elsődleges célcsoportok tekintetében Európa és az Egyesült Államok között. Európában a fiatal munkanélkülieken van a legnagyobb hangsúly. Leginkább a dániai aktiválási programnak célja olyan emberek bevonása is, akik nem elsősorban a munkanélküliség miatt veszik igénybe a segélyt. A programok eltérnek abban a tekintetben, hogy univerzálisan vagy inkább szelektíven alkalmazzák az adott célcsoportra. A brit, dán, holland programokra jellemző a leginkább „univerzális", a német és norvég programokra a leginkább szelektív megközelítés.

Adminisztratív felépítés

Az „univerzális" és „szelektív" programok közötti különbségek összefüggnek a programok megszervezésével és lebonyolításával kapcsolatos különbségeivel. Ebben a részben a programok adminisztratív felépítése közötti különbségekkel foglalkozunk. A megfigyelt különbségek részben a segélyezés országonként eltérő megszervezéséből fakadnak.[6] A workfare programok felépítése azonban nem visszavezethető erre Dániában és – különösen – Hollandiában. Alapvetően a centralizált és decentralizált workfare programok közötti különbségekről lesz szó a továbbiakban.

[6] A különbségek tárgyalásához lásd Eardley *et al*, 1996a és 1996b.

Centralizált és decentralizált felépítésű programok

Azokat a programokat, amelyek az egész országban univerzálisan vonatkoznak a meghatározott célcsoportokra, központilag finanszírozzák és irányítják, és ily módon egységesíthetőek (3. táblázat, 1. oszlop). Ahol helyi testületek rendelkeznek a finanszírozásról (vagy annak egy részéről), ott meghatározó szerepük lehet a programok végrehajtásában. A centralizáció a programok helyi végrehajtásának szabványosításához vezet, mivel a központi kormányzatnak érdeke annak biztosítása, hogy a forrásokat a nemzeti stratégiával összhangban költsék el. Ennek eredményeként a programokat jogszabályokba foglalják, ami csökkenti az adminisztratív diszkréció lehetőségét, például a büntetések vagy a rendelkezésre álló elhelyezések tekintetében (3. táblázat, 2. oszlop). Történetileg a központi kormányzatok felelőssége volt a biztosított népesség társadalombiztosításának megszervezése, míg a helyi hatóságok feladata volt a nem biztosított csoportok ellátása. Ez ahhoz vezet, hogy azok a segélyben részesülőknek szóló programok, amelyeket központilag irányítanak (a brit, a dán és a holland programok) jelentősebb átfedésben vannak a biztosított ügyfeleknek szóló aktív munkaerő-piaci programokkal (3. táblázat, 3. oszlop).

A biztosított és nem biztosított csoportoknak szóló juttatásokat az Egyesült Királyság kivételével[7] minden országban egymástól elkülönült rendszerben szervezik meg. Ez az új aktív munkaerő-piaci programok bevezetésére is hatással van, és az aktív munkaerő-piaci ellátások két külön rendszerbe szerveződéséhez vezet. A biztosított és nem biztosított ügyfelek juttatásait történetileg mind a hét országban különböző közigazgatási szervek szervezték meg: előbbiek esetében a munkaerő-piaci integrációra, utóbbiak esetében a szociális védelemre helyezve a hangsúlyt. Ez az elkülönülés az Egyesült Királyságban megszűnt, de az itt vizsgált többi országban megmaradt. Dániában és Norvégiában a két rendszer elkülönülése csökkent, mivel az aktív munkaerő-piaci programok megszervezése egyre inkább helyi szinten történik.

A franciai és norvég workfare programok többé-kevésbé a segélyben részesülőkre korlátozódnak. Németországban a legtöbb esetben igen csekély a biztosított ügyfeleknek szóló programokkal való átfedés. Az Egyesült Államokban nincsen olyan „biztosított" populáció, amellyel összehasonlíthatnánk a családi segélyben részesülőket – de a munkanélküliekre és az általános segélyben részesülőkre teljesen más programok vonatkoznak. Az itt vizsgált programok esetében általában igaz, hogy a helyileg finanszírozott és szegregált programok inkább irányulnak a „függőség megelőzésére", és kevésbé az ügyfél személyes szükségleteinek a kielégítésére, noha ez régióról régióra változik. Különösen igaz ez azokban az esetekben, amikor a helyi vagy állami hatóságok igyekeznek csökkenteni az adminisztratív költségeket és a kifizetéseket (ahogyan az általában Németországban, Norvégiában és az Egyesült Államokban történik).

[7] Az Egyesült Királyságban a biztosítási és nem biztosítási alapú juttatások közötti különbség olyannyira lecsökkent, hogy a biztosított és nem biztosított munkanélküli emberek kezelése egy rövid ideig járó nem rászorultság-elvű juttatáson túl lényegében megegyezik. Mivel a biztosítási alapú ellátás időtartama ennyire rövid, az Új Egyezség programok nem érintik közvetlenül a biztosított ügyfeleket.

3. táblázat: Centralizált és decentralizált programok

	Program(ok) neve	1 Országos – helyi (1)	2 Jogszabályban rögzített – diszkrecionális (2)	3 Egységesített – szegregált (3)
Dánia	aktiválás	2	2-3	2-3
Franciaország	beilleszkedés	2	2	2
Németország	Segítség a Munkához	2	2	2
Hollandia	Álláskeresők Foglalkoztatásáról szóló törvény – fiataloknak	3	3	3
Norvégia	az 1991. évi szociális szolgáltatásokról szóló törvény	1	1	1-2
Egyesült Királyság	Új Egyezség - fiataloknak	4	3	4*
Egyesült Államok	állami programok a Személyes Felelősség és Munkalehetőség törvény alapján	3	3	4*

** Az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban nincsen összehasonlítható biztosított csoport (az Egyesült Királyságban a munkanélküliek hat hónap után nem jogosultak biztosítási juttatásra, ezt megelőzően a juttatások mértéke többé-kevésbé egységes: ez magyarázza 4-es pontszámot).*

(1) A központi (országos vagy szövetségi) irányítás mértéke a programok finanszírozásával és a végrehajtásuk fő elemeivel kapcsolatban. 1= központi irányítás értéke a legkisebb; 4= legnagyobb

(2) Az ügyintéző vagy szociális munkás diszkrecionális jogköre a programban való részvétellel, az elhelyezéssel, valamint a szankciókkal kapcsolatban. 1= legkisebb; 4= legnagyobb

(3) A biztosítási alapú és nem biztosítási alapú juttatásokban részesülő ügyfeleknek szóló programok közötti különbségtétel mértéke. 1= a társadalombiztosítási jogosultsággal rendelkező ügyfelek számára szinte mindig teljesen különálló programok működnek; 2= a program átfedésben lehet társadalombiztosítási jogosultsággal rendelkező csoportoknak szóló programokkal – a helyi viszonyoktól függően; 3= a program átfedésben van egy társadalombiztosítási jogosultsággal rendelkező ügyfeleknek szóló programmal, akik viszont eltérő módon kerülnek a programba; 4= a program felépítésében nem érvényesül a biztosított és nem biztosított ügyfelek megkülönböztetése

Országon belüli különbségek

A biztosított és nem biztosított csoportoknak szóló programok közötti nagyobb mértékű szegregáció általában azzal jár együtt, hogy a helyi szintnek a programok finanszírozását, céljait, célcsoportjait és tartalmát illetően fokozottabb a felelőssége a segélyben, mint a társadalombiztosítási ellátásban részesülő munkanélkülieknek szóló programok esetében, ami – ami növeli a helyi gyakorlatok közötti különbségeket. Ezek az eltérések részben adminisztratív tényezőkkel (Dánia, Németország, Norvégia), részben a helyi jogalkotók politikai nézeteivel függnek össze (Franciaország).

A központi kormányok gyakran tekintetbe veszik, hogy a programok megvalósításának ez a változatossága nem kedvez a munkaerő-piaci integráció céljának. Ennek eredményeképpen a segélyezetteknek szóló, kötelező tevékenységeket előíró központi kormányzati programok bevezetése gyakran együtt járt a biztosított és nem biztosított csoportok ellátásának összevonásával, és a segélyben részesülők olyan programokba való bevonásával, amelyek hagyományosan a biztosított csoportok számára voltak fenntartva. A hollandiai és dániai aktiváló programokat a koordináció magas foka jellemzi, így elvben ugyanazok a kötelező programok vonatkozhatnak a biztosított és nem biztosított ügyfelekre (noha a gyakorlatban az elhelyezések minősége eltérő lehet, mint ahogyan az Dániában történik).

Az érintett közigazgatási szervek tevékenységének koordinálása nehéz feladatnak bizonyult, különösen Franciaországban, ahol a segélyezési rendszer adminisztratív felépítése rendkívül összetett. Dániában, Norvégiában és Hollandiában a különböző workfare programok bevezetésével egy időben szorosabb együttműködésre utasították az érintett közigazgatási szerveket, ez azonban nem minden esetben valósult meg.

Összefoglalás: adminisztratív felépítés

Jelentős hasonlóságok és különbségek vannak tehát a programok között abban a tekintetben, hogy mennyire központosítottak. A brit, holland és dán programokra jellemző leginkább, a norvég és német programokra a legkevésbé a centralizáció. A központosítás fokában mutatkozó eltérés összefügg a programok helyi alkalmazásában mutatkozó különbségekkel (ezek ott a legnagyobbak, ahol a programok a legkevésbé központosítottak).

A "juttatásért munkát" modelltől való eltérés

A programok különböző mértékben térnek el a workfare idealizált modelljétől, ami azt tükrözi, hogy megalkotóik mennyiben gondolkodnak eltérően a munkátlanság okairól, és így mennyiben igyekeznek tekintetbe venni ügyfeleik különböző körülményeit. Az eltérő stratégiák eltérő ideológiai célok lenyomatai, és egyúttal azt mutatják, hogy a programok kidolgozói mennyiben igyekeztek választ találni a célcsoportok sokszínű szükségleteire. Ebben a részben három eszközt mutatunk be, ami erre a sokszínűségre kíván választ adni:

- Megfelelő résztvevők kiválasztása egy nagyobb célcsoportból.
- Az elhelyezések programon belüli egyénre szabása.
- A büntetések diszkrecionális alkalmazása.

Az első eszköz esetében csak a célcsoport egy – nem pontosan meghatározott – részére alkalmazzák a workfare programot, a második és harmadik módszer pedig a „workfare” idealizált modelljétől való eltérést jelent.

A megfelelő résztvevők kiválasztása

A szelektivitás kérdését már fentebb tárgyaltuk. A szelektivitás a szűkösebb erőforrásokkal és a helyi szintű finanszírozással függ össze, és így elsősorban a decentralizált programokra jellemző. Németországban és Norvégiában a szelektív programok hagyományosan a munkavállalási hajlandóság ellenőrzésére szolgáltak (amit a „racionális függőség” visszaszorításának ideológiája támasztott alá). Az utóbbi időben pedig arra használták Németországban és Franciaországban, hogy „lefölözzék” a célcsoport azon tagjait, akiket leginkább esélyesnek tartottak arra, hogy a programban való részvétel után kikerüljenek a segélyezésből és munkához jussanak. A norvégiai programok egy része szintén a „munkába állásra kész” munkanélkülieknek kínál részvételi lehetőségeket.

Az elhelyezések programon belüli egyénre szabása

A programok mind a hét vizsgált országban az „aktiválás” különböző módjait foglalják magukba (hogy a dán program szóhasználatával éljünk), amelyek közül a segéllyel megegyező szintű bérezésért végzett munka csak az egyik lehetőség. Az „aktiválás” történhet nem munka-jellegű, de társadalmilag értékesnek ítélt tevékenységeken keresztül is, mivel a programok normatív előfeltevése, hogy „egy »aktív« élet jobb, mint egy »passzív«” (Hvinden, 1999). A „passzív” segélyezés, illetve a pénzügyi segítség teljes megvonásának alternatívájaként az itt vizsgált programok a következő 5 módon „aktiválják” a résztvevőiket:

- munkavégzés a segéllyel megegyező (vagy ahhoz hasonló összegű) bérezésért;
- bértámogatással történő elhelyezés a szabályos munkaerőpiacon, vagy átmenetileg támogatott önfoglalkoztatás;
- ebből a célból létrehozott munkahelyek az állami szektorban, amelyekre az általános minimálbér vagy – kollektív megállapodás esetén – ettől eltérő bérezés vonatkozik;
- oktatás (vagy szakképzés); és
- társadalmi aktiválás.

Ezek nem zárják ki egymást, és gyakran kombinálják őket. Például a német Segítség a Munkához program keretei között működő „szakképzés” az oktatás mellett magába foglalhat foglalkoztatást is az állami szektorban, a dán „speciális aktiválási intézkedések” pedig a tanácsadást és munkahelyi gyakorlatot ötvözik. Rosdahl és Weise (2000) a dániai aktiválási „ajánlatok” hét típusát írják le, de ezek lényegében a fenti öt lehetőség különböző kombinációi. A 4. táblázat összefoglalja az aktiválás alapvető módjait az összes „juttatásra épülő” program esetében.

A résztvevők szempontjából alapvetően a bérezés mértéke és formája különbözteti meg egymástól az „igazi” és kevésbé „igazi” munkákat, illetve a többrétű programok workfare- és kevésbé workfare-jellegű vonatkozásait. A „juttatásért munkát” programok a foglalkoztatás körülményei (a munkavállalói jogok és a bérszint) tekintetében térnek el az állami szektor

ebből a célból létrehozott munkahelyeitől, és mindkettő különbözik a bértámogatástól, amelynek során az állam a programban résztvevők jövedelmének csak egy részét fizeti.

A programok különböző elemei között vannak, amelyek közvetlenül a résztvevők munkaerőpiaci elhelyezkedésére, vannak, amelyek oktatásra és képzésre, vagyis az emberi tőke fejlesztésére, és vannak, amelyek a foglalkoztatás útjában álló komolyabb akadályok „társadalmi aktiválással" való lebontására irányulnak.

4. táblázat: Az elhelyezések típusai

	Dánia	Franciaország	Németország	Hollandia	Norvégia	Egyesült Királyság	Egyesült Államok	Egyesült Államok	Egyesült Államok
	Aktiválás	**RMI**	**Hilfe zur Arbeit**	**Álláskeresők Foglalkoztatása - fiataloknak**	**Szociális szolgáltatásokról szóló törvény**	**Új Egyezség - fiataloknak**	**CalWorks**	**Munkatapasztalat Program**	**Wisconsin Works**
Munkavégzés a segéllyel megegyező (vagy ahhoz hasonló összegű) bérezésért	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bértámogatás a szabályos munkaerőpiacon	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Munkahelyek létrehozása az állami szektorban, „normális” bérekkel		X	X						
Oktatás és képzés	X		X	X		X	X	X	
Társadalmi aktiválás	X			X					
Univerzális/szelektív*	U	K-U	Sz	U	Sz	U	K-U	K-U	K-U

* Lásd a célcsoportokról szóló 2. táblázatot; U = univerzális, Sz = szelektív, K-U = kvázi-univerzális

Juttatásért munkát elhelyezések

A programok nagyon jelentős mértékben különböznek abban a tekintetben, hogy a juttatásért munkát elvhez legközelebb álló elemük milyen mértékben tér el az „igazi” munka világától, és mennyire közelíti meg a „workfare” idealizált modelljét.

- A legtöbb itt vizsgált programban nem alkalmazzák szigorúan a „juttatásért munkát” elvet, amennyiben munkavégzés esetén a résztvevők általában a segélynél magasabb összegre jogosultak. A segélyük eredeti szintjétől függően a holland önkormányzati közmunkaprogramok akár jelentős mértékben növelhetik az azokban résztvevők jövedelmét. Ennél gyakoribb azonban, hogy a résztvevők csak kevéssel kapnak többet az eredeti segélyüknél, a munkavégzéshez szükséges közlekedés és egyéb költségek kompenzálására. Az is előfordul, hogy a különbözetet olyan jutalomként kezelik, amiért a résztvevők „megdolgoztak” (például a brit Új Egyezség program azon résztvevői esetében, akik környezetvédelmi vagy önkéntes munkát végeznek).
- Bizonyos programok résztvevői „segély” helyett „bért” kapnak (például az első pontban említett hollandiai és nagy-britanniai esetekben). Ez arra szolgál, hogy a program résztvevői a munkáltatótól, és ne a segélyezéstől függjenek, és érezzék, hogy munkájuk van.
- A programok különböző idejű munkavégzést írnak elő. Norvégiában nincsen meghatározva a munkavégzés időtartamának felső korlátja, noha a Munkaügyi Döntőbíróság precedens értékű döntése értelmében a tartós közfoglalkoztatás hagyományos munkahelyeket szoríthat ki. Máshol a munkavégzés ideje sokkal rövidebb (a brit Új Egyezség programban például hat hónap), noha a munkavégzés időszakai ismétlődhetnek.
- Bizonyos programokban a résztvevők az elsődleges munkaerőpiactól nem elkülönítve, hagyományos munkavállalók mellett dolgoznak. Hollandiában a legtöbb esetben ez a helyzet, más országokban változóak a tapasztalatok, Norvégiában pedig általában szegregált módon szervezik meg a munkavégzést.
- A résztvevőknek általában hagyományos munkahelyeket nem kiszorító, „kiegészítő”, jellegű munkákat kell végezniük – amivel kapcsolatban gyakran feszültség keletkezik az értelmes tevékenység biztosításának és a munkaerőpiac zavartalan működésének a céljai között. Ennek eredményeképpen sok program többé-kevésbé eltekint ettől a szabálytól. Hollandiában például elfogadják, hogy az Álláskeresők Foglalkoztatásáról szóló törvény kiszorít majd valamennyi hagyományos munkahelyet.

Amikor a juttatásért munkát elhelyezésnek az adott programon belül is vannak alternatívái, az előbbit általában a következőféleképpen igazolják: (i) ellenösztönzőt jelent a segély igénybevételére; (ii) kiszűri azokat, akik munkavállalással vagy más módon biztosítani tudnák a megélhetésüket; *és* (iii) „munkatapasztalatot” biztosít azoknak az embereknek, akiknek aránylag nagyobb nehézséget okoz álláshoz jutni.

Bértámogatások

A legtöbb szerző amellett érvel, hogy a bértámogatás nem „workfare” típusú eszköz, legalábbis a „piaci workfare” értelemben, amikor az embereket arra kényszerítik, hogy a piaci bérnél rosszabbul fizető állásokat is elvállaljanak (Grover és Stewart, 1999). A részvétel

kötelező, ugyanakkor a volt munkanélküli résztvevők rendes munkabért kapnak a munkájukért. Máshol azért különböztetik meg a bértámogatásokat a többi aktiválási eszköztől, mert a munkaadók bevonására és a munkaerő-kereslet ösztönzésére irányulnak (Bosco és Chassard, 1999). Spies és van Berkel (2000) az ilyen elhelyezéseket kötelező „munka-rezsimnek", és nem „workfare-rezsimnek" nevezi. Mivel az embereket közvetlenül bérrel jutalmazott munkához juttatják, az ilyen elhelyezéseket az ügyintézők és az ügyfelek egyaránt magasabb színvonalú, a munkavállalásra esélyesebb segélyezetteknek szóló ellátásnak tekintik,

A bértámogatásokkal a programok kidolgozói a munkatapasztalatok hiánya okozta kirekesztődést igyekeznek visszaszorítani. A bértámogatás rendszere egyrészt vélelmezi, hogy a rendes munkaerőpiac bizonyos mértékben helyet tud adni speciális szükségletekkel rendelkező munkavállalóknak, másrészt hogy a támogatás elégséges ahhoz, hogy a munkáltatók olyan munkásokat is alkalmazzanak, akiket egyébként nem vennének fel. Az, hogy az ügyfelek a bértámogatást megelőzően nem találtak munkát, azt jelenti, hogy *amennyiben a rendszer megfelelően működik,* a támogatást olyan emberek veszik majd igénybe, akiknek nehézséget okoz elhelyezkedniük a nyílt munkaerőpiacon. Mivel a programok célja az, hogy a résztvevők gyorsan megszerezzék az ahhoz szükséges tapasztalatokat, hogy támogatás nélkül is megérje őket alkalmazni, a munkáltatónak juttatott közvetlen bértámogatás csak rövid időszakra jár (az Egyesült Királyságban és Hollandiában nagyjából hat hónapra). A bértámogatás alternatívájaként a 18 és 24 év közöttieknek szóló brit Új Egyezség program az önfoglalkoztatást is támogatja egy meghatározott ideig.

A rendszer megbukik akkor, ha a munkáltatók olyan pozíciókra veszik igénybe a bértámogatást, amelyekre korábban támogatás nélkül vettek fel alkalmazottakat, vagy ha már meglévő alkalmazottakat bocsátanak el azért, hogy olcsóbb munkaerővel pótolják őket. A támogatott foglalkoztatásról és munkahelyi képzésekről szóló kutatások szerint ez alapvető problémája azoknak a programoknak, amelyek a munkáltatóknak nyújtanak ösztönzőket. A kormányok különböző módon igyekeznek megelőzni a helyettesítés és kiszorítás ezen eseteit. A másik alapvető probléma a bértámogatással, hogy a munkáltatók gyakran csalódnak a programban, amennyiben az abban résztvevők nem tudnak megfelelni az elvárásaiknak (mint a brit Új Egyezség program korai időszakában), vagy ha a programban való részvétel túlzott adminisztratív terhet jelent (mint például a New York-i és wisconsini programok esetében).

Munkahelyteremtés az állami szektorban

A "munkahely-teremtő közmunka" lényegében teljes bérszubvenciót jelent. Ez az elhelyezés a készségek és tapasztalatok hiányosságait, valamint az elégtelen munkaerő-keresletet igyekszik ellensúlyozni. Különös jelentőségük van tehát Franciaország és Németország magas munkanélküliségiű területein. A workfare programokon belüli munkahelyteremtés bizonyos értelemben a foglalkoztatás kiterjesztését jelenti az állami szektoron belül. A munkavállalóknak a többi közalkalmazottal megegyező munkahelyi jogaik vannak, noha a szerződések határozott időre szólnak (Németországban általában egy évre). Alapvető ellentmondás van azonban a társadalom kielégítetlen szükséglete és az átmeneti munkahelyek létrehozása között; a munkát rendszerint csak átmenetileg finanszírozzák és a könnyebben foglalkoztatható ügyfelek általában továbblépnek ezekből a programokból.

Nem munka jellegű elhelyezések: oktatás és társadalmi aktiválás

A nem munkavégzésre irányuló elhelyezések esetében vagy nem tartják rövidtávon lehetségesnek a résztvevők munkába állítását, vagy azt gondolják, hogy a társadalom érdekeit a résztvevők humán tőkéjének fejlesztése szolgálja leginkább, ideértve az oktatáson és képzésen kívül a „soft készségek" fejlesztését, és a munkába állás előtt álló komolyabb akadályok feltárását is. Társadalmi aktiválás esetében a segélyre való jogosultság feltétele valamilyen nem munka-jellegű tevékenységben való részvétel, amelynek célja a személyes készségek és motiváció fejlesztése, a résztvevők munkavállalásra való felkészítése. Spies és van Berkel (2000) amellett érvelnek, hogy ezek a tevékenységek egy „szigorúbb jóléti rendszert" jeleznek, de önmagukban nem tekinthetők „workfare"-nek.

Az oktatás egyszerre lehet rövidtávú eszköz az ügyfelek mielőbbi álláshoz juttatására, valamint egy, a humán tőke fejlesztését célzó hosszú távú terv egyik eleme. A brit Új Egyezség programok hivatalos célja az előbbi, és az oktatási és képzési „lehetőségek" az alapvető készségek elsajátítására irányulnak. A nyelvtanulás hasonló funkciót lát el Európa más részeiben, elsősorban új bevándorlók esetében. A dán aktiválás esetében azonban az „oktatás és képzés" jelenthet a humán tőkébe való hosszabb távú befektetést, és hagyományos oktatásban való részvételt is. Ehhez hasonlóan, a Segítség a Munkához elhelyezései lehetővé teszik a fiatal kelet-németeknek, hogy – a gyakornokok szűkös kereslete ellenére is – befejezzék a munkát és oktatást egyaránt magába foglaló, „duális rendszerű" szakképzésüket.

Döntéshozatal az elhelyezésről

Ahol többféle elhelyezés is rendelkezésre áll, ezek egy kimondott vagy hallgatólagos hierarchiába rendeződnek mind az ügyfelek, mind a segélyben részesülők szemében. A bértámogatás vagy az állami szektorban létrehozott munkahelyek szerepelnek a hierarchia csúcsán, ami nem meglepő, hiszen ezek „igazi" munkákat jelentenek, „igazi" fizetéssel és szokásos munkakörülményekkel. A résztvevők „lefölözése" – a legkönnyebben foglalkoztathatók kiválasztása a leginkább munka-szerű elhelyezésekre – mindenhol jelen van. A segélyezésről szóló törvények Németországban nyíltan leírják a programokban való részvétel különböző „fokozatait", amelyeket olyan egymást követő lépcsőfokoknak tekintenek, amelyeken keresztül jutva a résztvevők képessé válnak a nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedésre. Ezzel szemben a brit rendszer nem állít fel hierarchiát az alternatív elhelyezések között – amelyek elvileg önmagukban is mind a nyílt munkaerő-piaci részvétel elősegítésére szolgálnak.

Elvben tehát minden program az elsődleges munkaerőpiacra való kijutás elősegítésére szolgál, akár rövid, akár hosszú távon. A programok lebonyolításáért felelős szervezetekben azonban gyakran hallgatólagosan elismerik, hogy bizonyos emberek esetében a munkavállalás nem jelent reális lehetőséget. A francia foglalkoztatási programok tapasztalata, hogy azok az ügyfelek, akiknek kevés reményük lehet a rendszeres munkavállalásra, csak a kirekesztés különböző megnyilvánulásai között keringenek. A programok azonban ennek ellenére biztosíthatják a részvételt, és elősegíthetik a résztvevők jólétét. Ez leginkább a dániai aktiválási programra igaz, ami kiterjesztése után az összetett társadalmi hátrányokkal rendelkező segélyezettek szélesebb körét éri el. Az Egyesült Államok állami programjainak

keményebb ideológiai megközelítése, valamint a (szelektív) norvégiai workfare és a (kizárólag munkanélkülieknek szóló) brit Új Egyezség program célcsoportjainak szűkebb körülhatárolása ahhoz vezet, hogy ezekben a programokban a munkavállalás elősegítése mellett még nincsen jelen hangsúlyos célkitűzésként a résztvevők általános jólétének növelése.

5. táblázat: Az elhelyezésekről való döntéshozatal

		1	2	3
	Program neve	**Ügyfél-ügyintéző közötti egyeztetések**[8]	**Ügyfél-ügyintéző közötti szerződések**[9]	**Speciális „akadályok" leküzdéséhez nyújtott segítség, egyeztetéseken keresztül**[10]
Dánia	Aktiválás	3	2	Igen
Franciaország	Beillesztés	2	3	Adott területtől függ
Németország	Segítség a Munkához	2 (változó)	1-2 (változó)	Adott területtől függ
Hollandia	Álláskeresők Foglalkoztatása - fiataloknak	3	3	Igen
Norvégia	az 1991. évi szociális szolgáltatásokról szóló törvény alapján működő programok	1-2 (változó)	1-2 (változó)	Adott területtől függ
Egyesült Királyság	Új Egyezség - fiataloknak	3	3	Igen
Egyesült Államok: *Kalifornia*	CalWORKS	2	3	Igen
New York	Munkatapasztalat Program	2	3	Igen
Wisconsin	Wisconsin Works	2	3	Igen

[8] A program előírásai értelmében: 1 = nincs egyeztetés, 2 = konzultáció minden olyan esetben, amikor rendelkezésre állnak alternatívák, 3 = különböző alternatívák biztosítása a program célja annak érdekében, hogy a megfelelő elhelyezésről szóló döntést az ügyféllel való konzultáció eredményeképpen lehessen meghozni.
[9] A program előírásai értelmében: az ügyfelek felelősségéről és a cselekvési tervről szóló szerződéseket 1= ritkán, 2 = gyakran, 3 = minden esetben alkalmazzák.
[10] Például lakhatási problémák, függőségi problémák.

Különböző mechanizmusok használatosak a résztvevők elhelyezésének eldöntésére (5. táblázat, 1. oszlop). Szelektív programok (a francia RMI, a német Segítség a Munkához és a norvégiai workfare) esetében már a programban való részvétel is egy szociális munkás által készített értékeléstől függ. A holland, dán és brit univerzális programok esetében, valamint Kalifornia, New York City és Wisconsin kvázi-univerzális programjai esetében a résztvevők ilyen értékelése már magának a programnak a része, amelyet valamiféle egyeztetés követ a résztvevő és az ügyintéző között (5. táblázat, 1. oszlop). A programok között nagyon jelentős eltérések vannak azonban abban a tekintetben, hogy a résztvevőknek mennyire van lehetőségük szabadon „választani" a lehetőségek közül, illetve visszautasítani egy-egy ajánlatot a részvételük kezdetekor. A dán, holland és brit programok hivatalos előírásai tartalmazzák a különböző elhelyezések közötti választás lehetőségének biztosítását a résztvevők számára, noha a rendelkezésre álló alternatívák elkerülhetetlenül bőségesebbek egyesek, mint mások számára. Az alternatív eszközök – a közösségi munka, a társadalmi aktiválás és a képzések különböző formái – különösen jelentősek azok számára, akik saját maguk vagy az ügyintézők szerint még nem állnak készen a munkába állásra.

A holland résztvevőket „felmérik" (végzettségük, korábbi munkahelyeik és a munkába állásuk előtt álló akadályok tekintetében), és elvben e felmérés eredményei határozzák meg alkalmasságukat a program különböző elemeiben való részvételre. Máshol ez a folyamat kevésbé nyílt, noha az összes univerzális (és kvázi-univerzális) programnak része egy olyan beszélgetés, amely alapján a cselekvési tervek és „szerződések" az adott résztvevő egyéni helyzetéhez igazíthatóak (5. táblázat, 2. oszlop). Az univerzális programok a munkába állás előtt álló speciális akadályok feltárására is használják a résztvevőkkel való egyeztetéseket (5. táblázat, 3. oszlop), annak érdekében, hogy később foglalkozhassanak ezekkel a problémákkal. A dán és francia tapasztalatok ugyanakkor arról tanúskodnak, hogy a megalkotott cselekvési tervekhez való ragaszkodás és a szerződések betartatása több problémát vet fel azon ügyfelek esetében, akiket számos tényező akadályoz a munkavállalásban.

A büntetések diszkrecionális alkalmazása

A juttatásért munka típusú és a nem munka jellegű programokban való részvétel elmulasztása az összes vizsgált országban büntetést von maga után (a bértámogatásban részesülők, illetve az állami szektorban foglalkoztatottak általában az állásuk elvesztését kockáztatják ilyen esetben, hasonlóképpen a hagyományos munkavállalókhoz). A legtöbb programban a kötelezés minden olyan segélyezettre vonatkozik, akik részesülnek egy ajánlatban[11], noha nem feltétlenül már az első alkalommal (a német „Segítség a Munkához" programról szóló felmérések azt mutatják, hogy igen magas az ajánlatok visszautasításának aránya, ami viszont nem feltétlenül vezet szankcióhoz). A büntetések súlyossága és gyakorisága ugyanakkor programról programra változik (6. táblázat).

11 Noha Franciaországban az RMI-re való jogosultság elvben független a „beilleszkedési" programban való részvételtől, a német Segítség a Munkához programban való részvétel pedig egyes helyeken önkéntes.

6. táblázat: Büntetések

		1	2	3	4	5
	Program	**Büntetés – kezdeti részvétel elmulasztása esetén**	**Büntetés – további részvétel elmulasztása esetén**	**Van-e szükségalap, ahová a szankcionált ügyfelek segítségért fordulhatnak?**	**Büntetés típusa**	**Az ügyintéző diszkrecionális jogköre**
Dánia	aktiválás	100% a szabályok betartásáig	20% a szabályok betartásáig	Nincs	Részleges (a szabályok betartásáig)	Alacsony-közepes (változó)
Franciaország	beilleszkedés (RMI)	100% a szabályok betartásáig	100% a szabályok betartásáig	Nincs	Teljes (a szabályok betartásáig)	Magas
Németország	Segítség a Munkához	Elsőre 25%, majd akár 100% a szabályok betartásáig	Elsőre 25%, majd akár 100% a szabályok betartásáig	Diszkrecionális szükségalap juttatás egy alkalommal	Részleges (a szabályok betartásáig)	Alacsony-magas (változó)
Hollandia	Álláskeresők Foglalkoztatásáról szóló törvény – fiataloknak	100% egy hónapra, majd újabb büntetés vagy juttatás-csökkentés a szabályok betartásáig	100% egy hónapra, majd újabb büntetés vagy juttatás-csökkentés a szabályok betartásáig	Diszkrecionális szükségalap juttatások	Teljes (korlátozott ideig) / vagy teljes majd részleges (a szabályok betartásáig)	Alacsony
Norvégia	az 1991. évi szociális szolgáltatásokról szóló törvény	100% a szabályok betartásáig	A juttatás diszkrecionális megvonása a szabályok betartásáig	Diszkrecionális szükségalap juttatások	Teljes (a szabályok betartásáig)	Közepes-magas (változó)
Egyesült Királyság	Új Egyezség - fiataloknak	100% két hétig, megújítható, másodszorra négy hétig	100% két hétig, megújítható, másodszorra négy hétig	Diszkrecionális szükségalap juttatások ha „sérülékeny csoport”-ba tartozik	Teljes (korlátozott ideig)	Alacsony
Egyesült Államok:						
Kalifornia	CalWORKS	részleges	részleges	Nincs	Részleges (a szabályok betartásáig)	Alacsony
New York City	Munkatapasztalat Program	részleges	részleges	Nincs	Részleges (a szabályok betartásáig)	Alacsony
Wisconsin	Wisconsin Works	teljes	a mulasztás hosszával arányos	Nincs	Arányos (a szabályok betartásáig)	Alacsony

A szankció nem feltétlenül jelenti a juttatás teljes megvonását. Wisconsinban a szankció mértéke a nem „ledolgozott” órák számával arányos. A dániai aktiválási programban a szankció legfeljebb a résztvevők juttatásának egyötödét érintheti. A német Segítség a Munkához programban kezdetben csak a juttatás negyedét vonják meg, ugyanakkor a büntetés mértéke addig növekszik, amíg az adott résztvevő nem tartja be az előírásokat. Az eltartottakkal rendelkező német segélyezettek esetében a juttatás egy részére a család érdekét szem előtt tartva nem terjedhet ki a büntetés. A legtöbb országban a szankció által érintett résztvevők igényelhetnek diszkrecionális segítséget az ügyintéző szervtől – de az Egyesült Államokban és Franciaországban nem.

A programok különböző mértékű diszkrecionális jogkört biztosítanak az ügyintézőknek a büntetésekkel kapcsolatban. Nem meglepő, hogy a diszkrecionalitás általában nagyobb a decentralizált, mint a központosított programok esetében. A szankciók gyakorisága is programról programra változik. A három amerikai példában agresszívabb módon alkalmazzák a büntetéseket, mint Európában; New York Cityben az éppen büntetés alatt álló emberek száma meghaladja a workfare program résztvevőinek számát; Wisconcsinban az összes résztvevő 6 százalékát érinti valamilyen büntetés. Úgy tűnik, hogy az európai programokban óvatosabban nyúlnak a szankciókhoz, a következmények ugyanakkor igen komolyak lehetnek. A holland programban a juttatás teljes megvonását gyakran figyelmeztetések és részleges szankciók előzik meg. Ennek ellenére a büntetések a programból való „lemorzsolódáshoz” vezettek azok esetében, akiket eddig is a kirekesztés fokozott veszélye fenyegetett. Anekdotikus információk szerint a büntetések következményeitől való félelem hozzájárulhatott a szankcionálásról szóló szabályok szigorítására irányuló országos kezdeményezéshez a németországi Segítség a Munkához program esetében, mivel a szociális munkások vonakodtak elhelyezést ajánlani olyan embereknek, akikről azt gondolták, hogy visszautasítják azt.

Összefoglalás: a juttatásért munkát modelltől való eltérés

A programok jelentős mértékben eltérnek a workfare idealizált modelljétől. A „juttatásért munkát elhelyezéseket” valójában nem alkalmazzák sok ügyfél esetében, és ha alkalmazzák is, olyan kiegészítésekkel, amelyek jelentős eltérést jelentenek a „juttatásért munkát” alapgondolatától. Ezt az eszközt gyakrabban alkalmazzák olyan ügyfelek esetében, akiknek nagyobb nehézséget okoz a munkavállalás. Számukra a programok egy része (a dán, a holland, a brit és a kaliforniai program) az „oktatás és képzés” vagy „társadalmi aktiválás” lehetőségeit is biztosítja. Emellett a dán, holland, brit és amerikai programok „esetkezelést” is magukban foglalnak, amelynek célja a program ügyfelekhez igazítása. Ebből a négy programból a dán aktiválás helyezi a legnagyobb hangsúlyt a hosszú távú stratégiára és a humán tőke fejlesztésére, míg az amerikai programok törekednek leginkább a mielőbbi munkaerő-piaci részvételre.

A workfare különböző típusai?

Az eddigiek során összefoglaltuk a programok közötti különbségeket a célok, célcsoportok, és adminisztratív felépítés tekintetében, valamint abból a szempontból, hogy mennyiben térnek el a workfare idealizált modelljétől a humán tőke fejlesztése és az egyénre szabottabb programok irányába. Ez a rész azt mutatja be, hogy a programok egyes jellemzői mennyiben járnak együtt, és mennyiben azonosíthatók ez alapján különböző workfare „típusok”.

A programok egy részét a „központosított európai programok” kategóriájába sorolhatnánk: az itt vizsgált programok közül ide tartozik az aktiválás (Dánia), az Álláskeresők Foglalkoztatásáról szóló törvény alapján a fiatalok számára működtetett programok (Hollandia), valamint a szintén fiataloknak szóló Új Egyezség program (Egyesült Királyság). A többi programot nehezebb csoportosítani. A német és norvég programban közös a decentralizáció, noha az előbbi más tekintetben inkább a központosított európai programokhoz áll közel, ideértve az univerzalitás szempontját is. A francia és amerikai programok legszembetűnőbb jellemzője, hogy a többi programtól eltérően - egymástól különböző - ideológiai gyökereik vannak.

Központosított európai programok

A dán, holland és brit programok ideológiájában egyaránt szerepet kap az „integráció” elősegítésének és a „függőség megelőzésének” célja. A programok adminisztratív felépítése és ideológiája közötti összefüggést mutatja, ahogyan ezek a centralizált és integratív programok az 1. ábra jobb felső sarkában helyezkednek el. Ezeknek a központosított programoknak nagyobb a célcsoportjuk, inkább láthatóak, és így a választópolgárok szélesebb közönségét is el tudják érni. Kulcsfontosságú, hogy alapvetően nem „szelektív”, hanem „univerzális” megközelítés jellemző rájuk. Míg ezekben az országokban az adófizető közvélemény talán elfogadja, hogy *néhány* ember a munka-nélküliséget választja, kevésbé valószínű, hogy ezt a célcsoport túlnyomó többsége munkátlanságának magyarázataként is elfogadnák. Ennek eredményeképpen a *„Központosított európai programok”* megalkotói a munka hiányának számos „okát” elismerik (1. táblázat)

A központosított programok általában az elhelyezések széles skálájára biztosítanak lehetőséget, ideértve a „humán tőke fejlesztését” és a „munkaerő-piaci kötődést” hangsúlyozó elhelyezéseket is (lásd 2. ábrát). A leginkább központosított programok jelentős hangsúlyt fektetnek a humán tőke fejlesztésére, így a 2. ábra jobb felső sarkában helyezkednek el. Ez erőforrás-igényesebb eszközöket is lehetővé tevő biztos anyagi bázist feltételez. A központosított kötelező foglalkoztatási programok a munkátlanság visszaszorítására irányuló nemzeti stratégia fontos elemei. Az alkalmazott stratégiák széles tárháza mutatja, hogy a munkátlanság számos lehetséges *okát* tekintetbe veszik.

Mivel ezek országos, központosított, egységes és jogszabályba foglalt programok, általában szigorúan szabályozzák a büntetéseket, és kevés diszkrecionális jogkört biztosítanak az ügyintézők számára (3. ábra). Ennek értelmében a *Központosított európai programok* a 3. ábra jobb alsó sarkában helyezkednek el.

A három *központosított európai program* közül a dán aktiválás a másik két programnál nagyobb hangsúlyt helyez az integrációra és a humán tőke fejlesztésére. Ennek két oka lehet: a dán aktiválás egyrészt szélesebb csoportot céloz meg, mint a fiataloknak szóló holland és brit programok, és magasabb arányban érint olyanokat, akik „nem állnak készen” a munkavállalásra. Másrészt, a dán aktiválás egy jogosultságra épülő, önkéntes programból nőtt ki.

További programok

A decentralizáltabb programokat nehezebb csoportosítani. Azokon a helyeken viszont, ahol a német Segítség a Munkához program centralizáltabb, ott gyakran játszik fontosabb szerepet az integráció célkitűzése és a humán tőke fejlesztése is, a büntetéseket pedig gyakran pontosabb előírások szabályozzák. A leginkább decentralizált program – a norvégiai workfare – szintén a központosítás és egyéb tényezők kapcsolatáról tanúskodik, amennyiben elsősorban a „függőség" megelőzésére és a munkaerő-piaci részvételre összpontosít, és az ügyintézőknek jelentős diszkrecionális jogköre van a büntetésekkel kapcsolatban (3. ábra).

Mivel az amerikai megközelítést gyakran említik a workfare programok modelljeként, fontosak az amerikai és európai központosított programok közötti különbségek. Az itt leírt amerikai programokra egy mérsékelten központosított felépítés, és a következő hangsúlyok jellemzőek: a segélykérelmek megelőzése az ügyfelek integrálása helyett; a munkaerő-piaci részvétel a humán tőke fejlesztése helyett, a rövidtávú megoldások korlátozott választéka; és szigorú büntetések. A különbségek nyilván nem függetlenek az amerikai szociálpolitikát meghatározó ideológiától, ami a személyes felelősségre helyezi a hangsúlyt.

Élesen különböző megközelítést képvisel a francia szociálpolitika megalkotóit befolyásoló republikánus ideológia, amelynek következtében a beillesztési programok kiemelkedő jelentőséget tulajdonítanak a munkanélküliség strukturális okainak, és a társadalom felelősségét hangsúlyozzák a „munkátlanság" problémájának leküzdésében. A büntetések elvben nagyon korlátozott szerepet játszanak.

Összefoglalás: a workfare különböző típusai

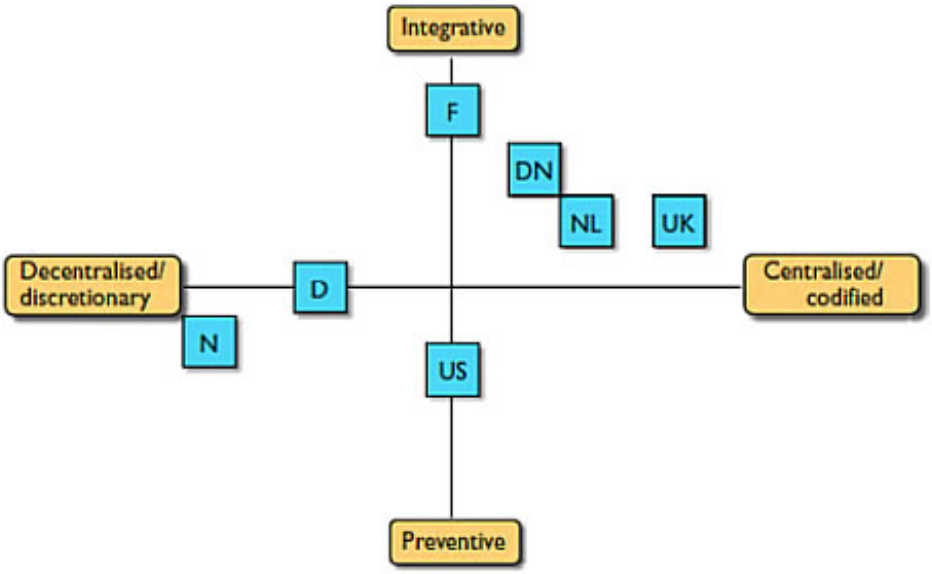
A központosított európai programok a céljaikat és megközelítésüket tekintve jelentősen eltérnek a „workfare" ideáltipikus meghatározásától, ugyanakkor a decentralizáltabb programoknál következetesebbek a kötelezés alkalmazásában – noha az összefüggések nem ennyire egyértelműek. A Torfing (1999) által használt „offenzív" jelző jól illik ezekre a programokra, bár ő éppen arra használta, hogy megkülönböztesse a dán workfare programokat az amerikai és az Új Egyezség bevezetését megelőző brit programoktól. [12]

A *központosított európai programokat* működtető országok a társadalombiztosítás és a segélyezés történetét és előzményeit tekintve sem hasonlítanak egymásra. Ezt az magyarázhatja, hogy az európai workfare programok csak az utóbbi időben váltak a segélyezés meghatározó részévé. A kötelező munkavégzést előíró programok jelentősége a 1990-es években nőtt meg, párhuzamosan az aktív munkaerő-piaci eszközök általánosabb térnyerésével. Ennek során merültek fel törekvések a munkaerőpiac hagyományos szociáldemokrata és neoklasszikus megközelítéseinek összeegyeztetésére. Ebben az értelemben a workfare programok bevezetése paradigmaváltást jelenthet a segélyezés rendszerében. A workfare programok gyors változásokon mennek keresztül, így a fentebb leírt csoportosítás sem maradhat hosszú ideig érvényes.

---

[12] A könyv első fejezetében szereplő meghatározás szerint „az »offenzív workfare« az integrációra irányul, a segélyezettek szélesebb csoportjait igyekszik bevonni, köztük olyanokat, akiknek nem a munkanélküliség az egyetlen problémájuk, és az »aktiválásra«, a képességfejlesztésre és az a résztvevők »megerősítésére« [*empowerment*] helyezi a hangsúlyt. A »defenzív workfare« ezzel szemben büntető jellegű és alapvetően a »juttatások csökkentésére«, a »rugalmasságra« és a »kontrollra« irányul" (Lødemel és Trickey, 2000: 29). - *a ford.*

1. ábra: Adminisztratív felépítés és célok



Integráció - Megelőzés
Decentralizált/diszkrecionális - Központosított/jogszabályban meghatározott

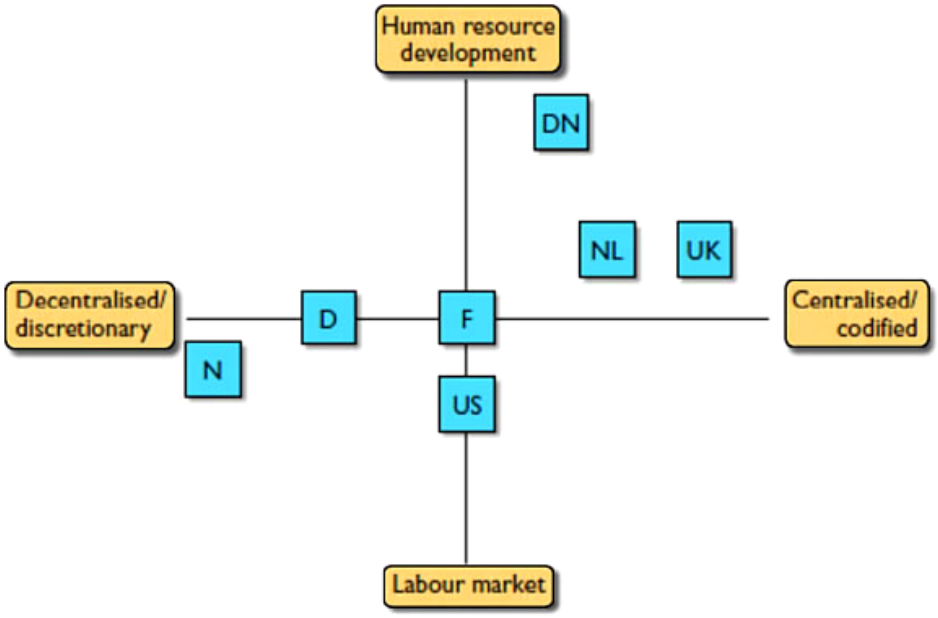
Az ábra nem alapul mérhető vagy tudományos adatokra, és csak a tanulmányban leírt összefüggések illusztrációjára szolgálnak.

Y-tengely: a programok ideológiai alapjának összesítő értékelése az 1. táblázat alapján, attól függően, hogy mennyire irányulnak a résztvevők integrációjára vagy a segély igénybevételének és a függőség megelőzésére

A könnyebb ábrázolhatóság érdekében a programokat annak az országnak az angol nevének a kezdőbetűjével jelenítjük meg, amelyben működnek. Az ábra a különböző programok elhelyezkedését kívánja ábrázolni, és nem egy-egy ország összes kötelező munkavégzést előíró programját

DN – Dánia – Aktiválás
F – Franciaország – RMI-alapú beillesztés
D – Németország – Segítség a Munkához
NL – Hollandia – Álláskeresők Foglalkoztatásáról szóló törvény – fiataloknak
N – Norvégia – az 1991. évi szociális szolgáltatásokról szóló törvény alapján működő helyi programok
UK – Egyesült Királyság – Új Egyezség – fiataloknak
US – Egyesült Államok – állami programok a Személyes Felelősség és Munkalehetőség törvény alapján (családi segélyben részesülőknek szóló programok Kaliforniában, New York City-ben és Wisconsinban)

2. ábra: Adminisztratív felépítés és stratégia



Humán erőforrás fejlesztés – Munkaerőpiaci kötődés
Decentralizált/diszkrecionális – Központosított/jogszabályban meghatározott

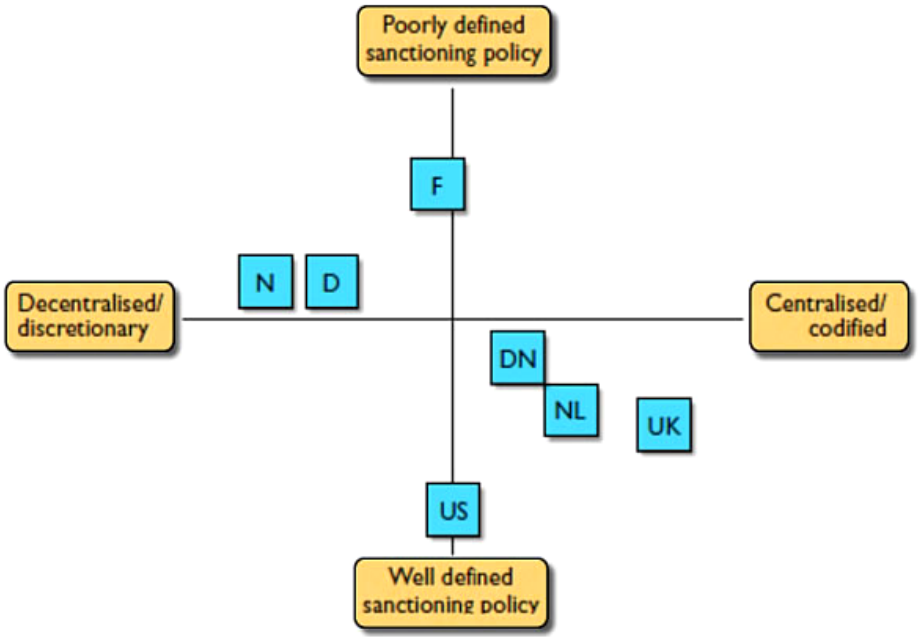
Az ábra nem alapul mérhető vagy tudományos adatokra, és csak a tanulmányban leírt összefüggések illusztrációjára szolgálnak.

Y-tengely: a programok összesítő értékelése abban a tekintetben, hogy mennyire irányulnak közvetlenül a munkaerőpiaci kötődés kialakítására vagy megerősítésére, illetve a humán erőforrás fejlesztésére.

A könnyebb ábrázolhatóság érdekében a programokat annak az országnak az angol nevének a kezdőbetűjével jelenítjük meg, amelyben működnek. Az ábra a különböző *programok* elhelyezkedését kívánja ábrázolni, és *nem* egy-egy ország összes kötelező munkavégzést előíró programját.

DN – Dánia – Aktiválás
F – Franciaország – RMI-alapú beillesztés
D – Németország – Segítség a Munkához
NL – Hollandia – Álláskeresők Foglalkoztatásáról szóló törvény – fiataloknak
N – Norvégia – az 1991. évi szociális szolgáltatásokról szóló törvény alapján működő helyi programok
UK – Egyesült Királyság – Új Egyezség – fiataloknak
US – Egyesült Államok – állami programok a Személyes Felelősség és Munkalehetőség törvény alapján (családi segélyben részesülőknek szóló programok Kaliforniában, New York City-ben és Wisconsinban)

3. ábra: Adminisztratív felépítés és büntetések



Büntetések szabályozása laza – Büntetések szabályozása pontos
Decentralizált/diszkrecionális – Központosított/jogszabályban meghatározott

Az ábra nem alapul mérhető vagy tudományos adatokra, és csak a tanulmányban leírt összefüggések illusztrációjára szolgálnak.

Y-tengely: a programok összesítő értékelése abban a tekintetben, hogy mennyire pontos a büntetésekre vonatkozó szabályozásuk, a 6. táblázat alapján

A könnyebb ábrázolhatóság érdekében a programokat annak az országnak az angol nevének a kezdőbetűjével jelenítjük meg, amelyben működnek. Az ábra a különböző programok elhelyezkedését kívánja ábrázolni, és nem egy-egy ország összes kötelező munkavégzést előíró programját.

DN – Dánia – Aktiválás
F – Franciaország – RMI-alapú beillesztés
D – Németország – Segítség a Munkához
NL – Hollandia – Álláskeresők Foglalkoztatásáról szóló törvény – fiataloknak
N – Norvégia – az 1991. évi szociális szolgáltatásokról szóló törvény alapján működő helyi programok
UK – Egyesült Királyság – Új Egyezség – fiataloknak
US – Egyesült Államok – állami programok a Személyes Felelősség és Munkalehetőség törvény alapján (családi segélyben részesülőknek szóló programok Kaliforniában, New York City-ben és Wisconsinban)

Összefoglalás és következtetések

A workfare eszközök kétféleképpen is a segélyezettek számának csökkentésére irányulnak. Egyrészt azáltal, hogy „kiválogatják” és kizárják azokat az embereket, akik már dolgoznak (és jogosulatlanul veszik igénybe a juttatást), vagy akik nem is keresnek munkát (pedig ez feltétele a segélyre való jogosultságnak). Másrészt olyan helyzetekbe kényszerítik az embereket, amelyekben fejleszthetik a humán tőkéjüket és növelhetik az esélyüket a

munkavállalásra, illetve az elsődleges munkaerőpiacba való beilleszkedésre. A programok módszeres összehasonlítása megmutatja, hogy a „workfare” olyan különböző programokat és megközelítéseket foglal magában, amelyek ennek a két mechanizmusnak a különböző kombinációira épülnek.

Tekintve, hogy a „workfare” egymástól eltérő ideológiai megközelítések és különböző politikai pártok számára egyaránt vonzó tud lenni, és a közpolitikai célkitűzések széles skálájával lehet társítani, ezért a pénzügyi segítségre szoruló embereknek szóló kötelező programok jelentősége vélhetően tovább nő majd. Kiterjesztésükkel egyre több olyan embert érintenek majd, akiket számos tényező akadályoz a munkavállalásban. Ez a programok korábban nem munkaképesnek tartott csoportokra való kibővítésével és a munkavállalási hajlandóság szigorúbb ellenőrzésével jár együtt.

Ahogy a programok a segélyezett népesség egyre nagyobb részére terjednek ki, célcsoportjaik egyre sokszínűbbé válnak majd. Ez ahhoz vezethet, hogy a közpolitika megalkotása során a munkátlanság okaira vonatkozó elképzelések szélesebb skáláját veszik majd tekintetbe, és ezzel összhangban többféle stratégiával igyekeznek választ adni a problémára. Ennek eredményeképpen – legalább is Európában – a workfare programok kiterjedésével egyre hangsúlyosabbá válik a fent említett második mechanizmus, vagyis a humán tőke fejlesztése és az elhelyezkedési esélyek javítása a „társadalmi kirekesztés” megelőzésével igazolt kötelező intézkedéseken belül. Ez elmozdulást jelent a workfare ideáltipikus, "juttatásért munkát" elvű modelljétől, és a segélyben részesülőket megcélzó kötelező intézkedések szélesebb tárházának kialakulása felé mutat. Ezt mutatják azok az európai programok, amelyek egyre inkább központosítottak, jogszabályokban szabályozottak és egyénre szabottak. Az Egyesült Államokban is megfigyelhető a kizárólag a segélyek igénybevételétől való eltérítésre irányuló taktikák háttérbe szorulása, és a közbülső munkaerő-piaci elhelyezések iránti fokozott érdeklődés (Johnson és Goldenberg,1999). Az európai országok közül az alapvetően helyi szinten szabályozott norvégiai workfare programokban volt különösen erős a diszkrecionalitás szerepe. Az utóbbi időben azonban ezek is egyre kevésbé különülnek el a biztosított csoportoknak szóló aktív munkaerő-piaci programoktól, és egyre nagyobb szerepet kap az emberi erőforrás fejlesztése.

A kötelező programok sokak számára vonzóak, ugyanakkor számos olyan problémával kell megküzdeniük, amelyek közvetlenül abból fakadnak, hogy kötelezőek, munkavállalásra épülnek, és egyre inkább olyan embereket céloznak meg, akiket nagyon nehéz munkába állítani. Az elsődleges munkaerőpiacon való munkavállalás hihetetlenül nehéz a többszörösen hátrányos helyzetű csoportok számára. Amennyiben az aktív munkaerő-piaci programokban való kötelező részvétel egyre inkább a munkavállalásban számos tényező által akadályozott csoportok hosszú távú segítésére szolgál, akkor az előbbiekben összefoglalt programok összehasonlításából származó két megjegyzést tehetünk. Az első a célcsoport megsegítésére szolgáló intézkedéscsomaggal, a másik a programok minőségével és alkalmasságával kapcsolatos.

Mind a két megjegyzés kapcsolódik ahhoz a különbséghez, ami az állam és a segélyezettek közötti kétféle szerződés között van: az egyik szerződés arra vonatkozik, hogy az állam mit tesz a segélyben részesülőkért általában, és mit vár el cserébe a segélyezett ügyfelektől mint csoporttól, a másik pedig egy egyéni szerződés, amit az ügyfél a saját ügyében a szociális ügyintézővel köt. Ritkán merül fel ez a különbségtétel. Jelenleg a programok legtöbb résztvevője esetében a velük foglalkozó szociális ügyintéző képviseli az államot, és vele kötnek „szerződést” vagy „megállapodást”. A kötelező programot körülvevő tágabb

közpolitikai környezet általában nagyobb hatással van a résztvevők munkaerő-piaci esélyeire, mint maga a workfare program. A programok üzemeltetéséért felelős „személyes tanácsadóknak” csekély, vagy semmi hatásuk sincs a résztvevők kilátásait meghatározó átfogóbb közpolitikákra. Az egyéni tanácsadó vagy szociális munkás ráadásul általában nem tud semmit garantálni az általuk üzemeltetett program minőségével vagy hatásosságával kapcsolatban.

Az állami segélyben részesülők csoportja iránti felelősségével kapcsolatban a workfare programok csak egy eszközt jelentenek a rendelkezésre álló közpolitikai stratégiák közül. A segélyezettek azzal kapcsolatos felelősségét, hogy igyekezzenek rendszeres munkát találni, az állam részéről a következő kötelezettségek egészítik ki:

- Először is, az állam szélesebb közpolitikai intézkedéseinek (a makrogazdasági politikától a lakás-, közlekedés- és rendészeti politikáig) hozzá kell járulniuk egy jól működő munkaerőpiachoz; ennek hiányában kérdésessé válik az álláskeresést kikényszerítő politikák értelme.
- Másodszor, az állam felelős azért, hogy rendelkezzen egy olyan koherens társadalompolitikai stratégiával, amely biztosítja, hogy az adózási és juttatási rendszerek összességében támogatják a munkavállalást, és nem hoznak létre szegénységi, illetve munkanélküliségi csapdát. Amennyiben olyan csoportok számára is kötelező az álláskeresés (illetve a munkavállalás esélyeit növelő programokban való részvétel), amelyekkel szemben hagyományosan nem volt elvárás, hogy dolgozzanak, akkor az államnak feladata annak biztosítása is, hogy a munkavállalás következtében azok életszínvonala is emelkedjen, akiknek az többletköltségekkel jár. Ilyen többletköltséget eredményezhet például a fogyatékosság, az egészségügyi problémák, illetve a gyermekek napközbeni ellátása.
- Harmadszor, az egyének vélt hibáira való összpontosítás biztosan nem fogja megoldani a munkaerőpiac működési hibáit, és nem fog segíteni azon, hogy a munkáltatók nem szívesen alkalmaznak bizonyos csoportokat, ideértve a fogyatékkal élő (Meager *et al*, 1999), idősebb (McKay és Middleton, 1998) és bizonyos etnikai hovatartozású embereket (Social Exclusion Unit, 1999). [13] A munkavégzésre való kötelezésnek együtt kell járnia a szélesebb strukturális és kulturális problémák érdemi kezelésével, ideértve a munkáltatói diszkriminációt is. A workfare programokat tehát a munkanélküliség egy olyan társadalmi modelljére kell alapozni, ami az ügyfelek munkavállalása előtt álló minden – egyéni, kulturális és strukturális – akadályt tekintetbe vesz (Oliver és Barnes, 1998).

Az állam és a program egyes résztvevői közötti szerződéssel kapcsolatban egyértelművé kell tenni a segélyezett részvételre kötelezése és a kötelező programok minősége és alkalmassága közötti kapcsolatot. Morálisan és gazdaságilag is problematikus olyan programokban való részvételre kötelezni az ügyfeleket, amelyek hatása nem bizonyított. Ebben a munkában nem arra törekedtünk, hogy megvizsgáljuk a programok hatásosságára vonatkozó bizonyítékokat, vagy kibogozzuk a kimenetekben mutatkozó különbségek okait.[14] Ugyanakkor a hét vizsgált országból három – Dánia, az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok – esetében

[13] Így például a fiatalok munkavállalásának elősegítésére szolgáló programok (köztük az Új Egyezség) kidolgozásakor tekintetbe kell venni, hogy afro-karibi fiatal férfiak miért kerülnek súlyosan hátrányos helyzetbe a munkaerőpiacon az iskolai sikereik *ellenére* (Berthoud, 1999).

[14] A kutatócsoport jelenleg [2000-ben] a programok hatásosságára vonatkozó bizonyítékokat veszi számba mind a hét ország esetében.

rendelkezésre állnak kutatási eredmények, amelyek szerint a kötelező programoknak volt valamekkora hatása a segélyezettek munkába állására és a segélyezés csökkenő igénybevételére (Weise and Brogaard, 1997). A programok hatásaihoz ezekben az országokban a munkaerőpiac általános teljesítményének javulása is hozzájárult. Nyilvánvalónak tűnik, hogy bizonyos körülmények között a kötelező programok sikereket tudnak elérni a munkába álló segélyezettek számának növelésében. Ezzel szemben a német Segítség a Munkához és a francia programok kiértékelése azt mutatja, hogy ezek kevésbé voltak hatásosak – legalább is a résztvevők nyílt munkaerőpiacra való kivezetésében. Ezek a programok is hozzájárulhatnak ugyanakkor más – esetenként nem hirdetett – célok megvalósulásához. Például, ahogy Enjolras és munkatársai (2000) felvetik, a workfare programok alkalmazásának a 25 év alattiak esetében az lehet a célja, hogy így biztosítsanak valamilyen szociális jövedelmet a korcsoport számára. Lipcsében is hasonló a helyzet, amennyiben a workfare programok az elégtelen munkakeresletet igyekeznek ellensúlyozni.

A workfare programok értékelésére általában a hozzáférhető kvantitatív adatokra épülő aggregált kimeneti mutatókat használnak. Azonban az egyes ügyfélek szemszögéből nézve az, hogy egy program összességében sikeres volt a segélyezettek számának csökkenését, vagy akár a munkába állás elősegítését tekintve, nem igazolhatja a kötelező eszközök alkalmazását személyesen velük szemben. A siker ily módon való meghatározása a résztvevő számára azt jelenti, hogy figyelmen kívül hagyjuk mindazokat, akiknek viszont nem jelentett segítséget a program – noha az idejük eltöltésével kapcsolatos személyes autonómiájukat csorbító szerződés megkötésekor azt gondolták, hogy a részvétel javít majd a helyzetükön. Azok a „munkátlan” emberek, akiket sem a munkavállalásban, sem másban nem segítenek a programok, valójában rosszabb helyzetbe kerülnek a részvételük révén. Nincs összhangban a kirekesztés megelőzésének állami céljával a kötelezés alkalmazása, amennyiben az csak az ellátásból való kizárást, vagy munkatapasztalatok megszerzésére szolgáló különböző programokban való véget nem érő részvételt jelent olyan csoportok számára, akiknek eleve nagyon kevés esélyük volt a munkaerő-piaci integrációra.

Azon programok esetében, amelyek különböző elhelyezéseket tesznek lehetővé, a workfare programon belül létrejövő társadalmi megosztottság elkerülhetetlenül a munkaerőpiac szelektivitását tükrözi. Azokat az ügyfeleket, akiket könnyebben elfogadnak a munkáltatók, és akiknek így kedvezőbbek az esélyeik a munkavállalásra, jó eséllyel „lefölözik”, és számukra biztosítják az olyan elhelyezéseket, amelyek közelebb állnak az „igazi” munkaerőpiachoz. Miközben a centralizált európai programok látszólag többféle részvételi lehetőséget biztosítanak, a büntetésekre vonatkozó merevebb szabályozásuk ahhoz vezet, hogy kisebb tere van az egyéni igények figyelembe vételével kapcsolatos kompromisszumoknak. Az egyértelműbb, részletekbe menő szabályozás ugyanakkor tisztább helyzetet eredményez a résztvevők számára. A nem a mielőbbi munkaerő-piaci elhelyezkedést célzó eszközök, amelyeket elsősorban a centralizált európai programok használnak, elvben lehetőséget biztosítanak az ügyfelek sokszínűségéhez való alkalmazkodásra. Ugyanakkor magukban hordozzák annak a veszélyét is, hogy a munkavállalásra kevésbé alkalmas emberek „parkoló pályára kerülnek”, és nem enyhül a kirekesztettségük, mivel újra és újra olyan programokban vesznek részt, amelyek nem segítik őket hozzá a tartós munkavállaláshoz. A decentralizáltabb programok estében előfordul, hogy a legkevésbé alkalmazható, ugyanakkor leginkább segítségre szoruló csoportokat – a többszörösen hátrányos helyzetű embereket, illetve azokat, akik olyan helyen élnek, ahol alacsony a munkaerő-kereslet – egyszerűen figyelmen kívül hagyják.

Az esetkezelés – amit egyre gyakrabban alkalmaznak mind a hét országban – szintén megoldást jelenthet a bonyolult helyzetben lévő résztvevői csoportok szükségleteinek tekintetbe vételére. A program azon résztvevői, akik semmit sem nyernek a részvételükkel (sem a munkavállalási esélyeikkel kapcsolatban, sem valamilyen más módon), valójában rosszabb helyzetbe kerülnek. A programok kötelező jellege ugyanakkor azt jelenti, hogy a elkerülhetetlenül feszültségbe kerülnek az ügyintézők szociális munkás és ellenőrző feladatai. A program egyénre szabása nehezen összeegyeztethető a segélyezettek munkavállalására és a segélyezés igénybevételének csökkentésére irányuló nyomással, ami különösen problematikus azon ügyintézők számára, akik olyan résztvevőkkel dolgoznak, akiket számos tényező akadályoz a munkavállalásban. Hollandiai kutatási eredmények szerint a kötelezés további marginalizációhoz és társadalmi kirekesztéshez vezethet. Amennyiben a program rövidtávú célja a segélyezésre fordított kiadások csökkentése, úgy az ellátásból való kiesést rövidtávon talán nem tekintik problémának. Ez a szemlélet azonban nem veszi tekintetbe, hogy az ellátásból való kiesésnek nem szándékolt következményei lehetnek, ami pedig más területeken jelent költségeket (például az egészségügy vagy a rendfenntartás területén).

A rendelkezésre álló bizonyítékok abba azt mutatják, hogy a workfare programok bevezetése összességében hatásos lehet, vannak azonban olyan emberek, akiknek hosszú időre van szükségük a munkába álláshoz. Az esetkezelésre épülő megközelítések és a nem közvetlenül a munkaerő-piaci elhelyezkedésre irányuló eszközök ellenére is úgy tűnik, mintha a programok megalkotói nem vennék megfelelő súllyal tekintetbe a célcsoportok sokszínűségét. Ha volnának kutatások azokról a különösen hátrányos helyzetű csoportokról, akiknek a programban való részvétele „sikertelennek” bizonyul, úgy, hogy közben a jelenleginél egyértelműbb közpolitikai célként jelentkezne akár munkavállalásuk elősegítése vagy életkörülmények javítása, akkor könnyebb volna értékelni, hogy a program különböző kimenetei mennyiben realisztikusak vagy ideálisak az ügyfelek különböző alcsoportjai esetében. A kutatások segítségével értékelhetnénk a munkavállalás időzítését és az azt megelőző előzetes eredményeket azon csoportok esetében, akiken „a legnehezebb segíteni”. Még azokban az országokban is, ahol a programok értékelése egyébként aránylag széleskörűen elterjedt, igen kevés információ áll rendelkezésre arról, hogy mi történik a szankcionált ügyfelekkel, és így a juttatás teljes megvonásának következményeit gyakran csak találgatni lehet.

A programból való "lemorzsolódás" és a marginalizálódás okai többnyire ismeretlenek, épp úgy, mint az is, hogy milyen folyamatok segítik elő a bevonást és integrációt azon alcsoportok esetében, akiket számos tényező akadályoz a munkavállalásban. Ezt csak a programok megfelelő kvalitatív kiértékelésével tudnánk teljesen megérteni (lásd például Spies, 1996). Ha le akarjuk vonni a „jó” és „rossz” kötelező programok tanulságait, akkor a kimenetek tanulmányozásán kívül ilyen kutatásokra is szükségünk lesz. Az itt vizsgált programok hivatalos kiértékelései közül a brit Új Egyezség program az, ami egyértelműen a kiértékelés eszközeinek ilyen kombinációjára vállalkozik (ES, 1997b).

Ahogyan Rosdahl és Wiesse (2000) rámutatnak, a foglalkoztatás bővülésének eredményeként a munkaerőpiactól igen távol lévő résztvevők maradtak csak benn a dán aktiválás programban, amelynek értékelésekor így a nem munkaerő-piaci mutatók kerültek előtérbe. Az ilyen kimeneti eredmények kiértékelése igen fontosnak tűnik mind a résztvevők, mind a közpolitikai szakértők szemszögéből. Azt is jobban meg kellene vizsgálnunk, hogy a kötelező programok mennyiben segítik elő, vagy éppen hátráltatják, hogy az emberek a programoktól független módokon járuljanak hozzá a társadalom működéséhez.

Végül, növelni kell a programok átláthatóságát a segélyezettek részvételhez való jogával, illetve a programok minőségével kapcsolatban, mivel számos országban bizonytalan a jogosultság szabályozása. Így az ügyfelek jogai is egyértelműek lennének, a kötelességeikhez hasonlóan. Foglalkozni kell az abban megnyilvánuló hatalmi egyenlőtlenséggel is, hogy a közpolitika megalkotói határozzák meg, hogy mi számít elfogadható ellátásnak – talán maguknak a szolgáltatások igénybevevőinek a bevonásával az arról való döntéshozatalba, hogy milyen bemeneti szintekhez milyen kimenetek „elfogadhatóak", vagy mi számít megfelelő minőségű programnak. Az érintettek bevonása segíthetne egy olyan közpolitika kialakításához, ahol a jogok és kötelezettségek jelenleginél egyértelműbben kiegyenlítettek az egyén szempontjából, és ahol a „sikeres kimeneteket" a program ügyintézői és résztvevői egyaránt „sikeresnek" tekintik.

IRODALOM

Aucouturier, A.L. (1993) 'Contribution á la mesure de l'efficacité de la politique de l'emploi', *Travail et Emploi*, DARES, n 55, 1/1993.

Berthoud, R. (1999) *Young Caribbean men and the labour market: A comparison with other ethnic groups*, Joseph Rowntree Foundation Report no 69, York: York Publishing Services.

Bosco, A. és Chassard, Y. (1999) 'A shift in the paradigm. Surveying the European Union discourse on welfare and work', *Linking Welfare and Work*, Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Ditch, J. - Oldfield, N. (1999) Social Assistance: recent trends and themes', *Journal of European Social Policy*, vol 9, no 1, pp 65-76.

Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. és Whiteford, P. (1996a) *Social Assistance schemes in the OECD countries. Volume 1. Synthesis report*, DSS Research Report 46, London: HMSO.

Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. és Whiteford, P. (1996b) *Social Assistance schemes in the OECD countries. Volume 11. Country reports*, DSS Research Report 47, London: HMSO.

Enjolras, B., Laville J. L., Frisse, L. és Trickey, H (2000): 'Between subsidiarity and social assistance – the Frenchrepublican route to activation', in I. Lødemel és T. Heather. (szerk.): *'An offer you can't refuse': Workfare in international perspective*. Bristol, UK: The Policy Press, pp. 41-70.

EC (European Commission) (1999a) *Employment in Europe*, Brussels: European Commission.

EC (1999b) *Joint employment report*, Brussels: European Commission.

ES (Employment Service) (1997a) *Operational vision*, UK Employment Service.

ES (1997b) *New Deal: Objectives monitoring evaluation*, UK Employment Service.

Giddens, A. (1998) *The Third Way: The renewal of social democracy*, Cambridge: Polity Press.

Grover, C. - Stewart, J. (1999) 'Market workfare: Social Security, social regulation and competitiveness in the 1990s', *Journal of Social Policy*, vol 28, no 1, pp 73-96.

Halvorsen, K. (1998) 'Symbolic purposes and factual consequences of the concepts of 'self-reliance' and 'dependency' in contemporary discourses of welfare', *Scandinavian Journal of Social Welfare*, vol 7, pp 56-64.

Hanesch, W. (1999) 'The debate on reforms of Social Assistance in Western Europe', *Linking Welfare and Work*, Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Heikkilä, M. (1999) 'A brief introduction to the topic', *Linking Welfare and Work*, Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Hvinden, B. (1999) 'Activation: a Nordic perspective', *Linking Welfare and Work*, Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Innst. O. nr 9/1991-92.

Johnson, C. és Goldenberg, A. (1999) *Designing publically funded jobs to meet community needs*, Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities.

Layard, R. (1999) *Tackling unemployment*, Basingstoke: Macmillan.

Leisering, L. és Walker, R., (szerk.) (1998) *The dynamics of modern society: Poverty, policy and welfare*, Bristol: The Policy Press.

McKay, S. és Middleton, S. (1998) *Characteristics of older workers*, DfEE Research Report RR45.

McKay, S., Walker, R. és Youngs, R. (1997) *Unemployment and jobseeking before Jobseeker's Allowance*, DSS Research Report 73, London: HMSO.

Meager, N., Bates, P., Dench, S., Honey, S. és Williams, M. (1999) *Employment of disabled people: Assessing the extent of participation*, DfEE Research Report RR69.

OECD (Organisation of Economic Co-operation and Development) (1994) *The OECD jobs study*, Paris: OECD.

OECD (1999) *Employment outlook*, Paris: OECD.

Oliver, M. és Barnes, C. (1998) *Disabled people and social policy: From exclusion to inclusion*, London: Longman.

Rosdahl, A. és Weise, H. (2000) 'When all must be active – workfare in Denmark', in I. Lødemel és T. Heather. (szerk.): *'An offer you can't refuse': Workfare in international perspective.* Bristol, UK: The Policy Press, pp. 157-180.

Social Exclusion Unit (1999) 'Jobs' (Policy Action Team 1).

Spies, H. (1996) 'Workfare: emancipation or marginalisation?', in M.P.M. de Goede, P.M. de Klaver, J.A.C. van Ophem, C.H.A. Verhaar és A. De Vries (szerk.) *Youth: Unemployment, identity and policy*, Aldershot: Avebury, pp 191-212.

Spies, H. és van Berker, R. (2000) 'Workfare in the Netherlands – young unemployed people and the Jobseeker's Employment Act', in I. Lødemel és T. Heather. (szerk.): *'An offer you can't refuse': Workfare in international perspective.* Bristol, UK: The Policy Press, pp. 105-132.

Torfing, J. (1999) 'Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state', *Journal of European Social Policy*, vol 9, no 1, pp 5-28.

Trickey, H., Kellard, K., Walker, R., Ashworth, K. és Smith, A. (1998) *Unemployment and jobseeking: Two years on*, London: The Statuionery Office.

Turok, I. és Webster, D. (1998) 'The New Deal jeopardised by the geography of unemployment', *Local Economy*, vol 12, no 4, pp 309-28.

Marit Rønsen - Torbjørn Skarðhamar

MŰKÖDNEK-E A „SEGÉLY HELYETT MUNKÁT” KEZDEMÉNYEZÉSEK? EGY SZOCIÁLIS SEGÉLYEZETTEKRE IRÁNYULÓ AKTIVIZÁLÓ PROGRAM EREDMÉNYEI NORVÉGIÁBAN*

1. Háttér és bevezetés

A kilencvenes évek eleje óta egyre inkább hangsúlyozzák a nyugati jóléti államokban az aktív munkaerő-piaci programok (Active Labour Market Programmes - ALMP) jelentőségét a magas és tartós munkanélküliség elleni küzdelemben és a munkaerő-piaci részvétel előmozdításában. Az aktiváló politika elsődlegesen azokra emberekre irányul, akik elvesztették állásukat és munkanélküli segélyt kapnak, de a munka és az aktiválás hangsúlyozása része annak a nemzetközi ideológiai változásnak is, amely általában jellemzi a szociális biztonságról való gondolkodást. Ez a gondolkodásbeli változás a jóléti juttatások tartós passzív élvezetével kapcsolatos széleskörű aggodalmakból ered. A társadalom egésze számára ugyanis a jóléti juttatások költségesek, az egyén szempontjából pedig a tartós kedvezményezett szerep alááshatja az egyéni felelősségvállalást és az önellátást, továbbá passzivitást és függőséget okozhat.

Az aktív munkaerő-piaci programok elterjedése nyomán a különböző programokat számos országban értékelték (erről áttekintés található például Heckman és társai 1999, Kluve 2006, Martin és Grubb 2001). Norvégiában is alaposan vizsgálták a biztosított munkanélküliek számára indított ALMP-k hatásának különböző aspektusait az elmúlt évtizedben (például Aakvik 1998, Raaum, Torp és Tzhang 2002, Røed és Raaum 2006). Sokkal kevesebb figyelmet fordítottak azonban a hátrányosabb helyzetű csoportok, például a szociális segélyezettek számára indított aktív intézkedések hatásaira. Akad persze néhány kivétel is, mint Dahl (2003), aki az úgynevezett ’workfare’ programokat elemzi a norvég önkormányzatokban, valamint Dahl és Lorentzen (2005), akik a hagyományos ALMP-kben résztvevő szociális segélyezettek számára jelentkező eredményeket elemzik.

A norvég kormány a közelmúltban kiadott egy Szegénység Elleni Akciótervet [a továbbiakban Akcióterv; St.meld nr. 6 (2002-3)], amely a fő célcsoportok egyikeként a tartós segélyezetteket jelöli ki. A terv magvát rehabilitációs és aktiváló intézkedések széles skálája képezi, amelyek célja, hogy segítsék ennek a csoportnak az útját a segélytől a munkáig. A terv magában foglalja a két nagy jóléti szektor, a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (állami szint) és a Szociális Biztonsági Szolgálat(önkormányzati szint) szoros együttműködését is. A kezdeményezést így tehát a sebezhetőbb csoportok szükségleteihez igazították, a

---

* *Marit Rønsen and Torbjørn Skarðhamar: Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway Journal of European Social Policy 0958-9287; Vol 19(1): 61–77.*

kezdeményezés hatókörét pedig kiszélesítették a 2003-as kezdeti 31 önkormányzat 1250 helyéről az egész országra kiterjedő programmá 2007-ig, 3900 hellyel.

Nem sokkal a program bevezetése után a norvég kormány egy széleskörű értékelést rendelt meg a segélyezettek számára indított speciális munkaerő-piaci kezdeményezésekről, és az itt bemutatott eredmények ennek az értékelésnek képezik a részét. Az elemzés a 2003-2004-es időszakra vonatkozik, ami azt jelenti, hogy csak a rövidtávú hatásokat vizsgáltuk. Szakmai hozzájárulásunk kettős: egyrészt elemezzük a programban résztvevő segélyezettek körében a munkába való átmenetet a túlélés-vizsgálat és a hazard rate regresszió segítségével, és tanulmányozzuk ennek a folyamatnak a meghatározó tényezőit. Másrészt a program hatásának a kérdését is vizsgáljuk, vagyis azt, hogy a megfigyelt eredmény mennyiben tulajdonítható a programban való részvételnek. Ennek érdekében egy kvázi-kísérleti eljárást alkalmazunk, amely a propensity score illesztésen alapul.

Tanulmányunk szerkezete a következő. A következő fejezetben röviden áttekintjük a norvég helyzetet, beleértve a munkaerőpiacot és a jóléti politikát, valamint a segélyezettek támogatására irányuló speciális kezdeményezést. Ezután a korábbi értékelő tanulmányok megállapításainak rövid összefoglalása következik, amely részben Norvégia, részben más országok adatain alapszik. A negyedik fejezetben vázoljuk föl elemzésünk elméleti keretét, az ötödik fejezet pedig empirikus megközelítésünket magyarázza meg. A hatodik fejezetben további információ található az adatokról és a változókról, az elemzések eredményeit pedig a hetedik fejezetben mutatjuk be. Tanulmányunkat a nyolcadik fejezet zárja, egy rövid összefoglalóval.

2. A norvég helyzet

Norvégiában minden 67 év alatti munkavállaló biztosítását az Nemzeti Biztosítási Rendszer fedezi, amelyet általános adókból finanszíroznak. Egy biztosított, ha elveszíti az állását, regisztrálhat egy foglalkoztatási hivatalban, és munkanélküli járadékban részesül. A munkaerőpiacra újonnan érkezők, és azok, akiket nem voltak alkalmazva, nem jogosultak munkanélküli járadékra, de igényelhetnek jóléti ellátásokat (szociális segélyt). A jóléti ellátások rászorultsági alapon járnak, és elvileg korlátlan ideig igényelhetők, míg a munkanélküli járadék csak korlátozott ideig juttatható[1]. A jóléti ellátások kiosztásának adminisztrációja a helyi önkormányzatok kezében van, és ezek az önkormányzatok felelősek azon különböző intézkedések kivitelezéséért is, amelyek célja, hogy a segélyezettek önellátóvá váljanak.

Az aktiváló munkaerő-piaci programok kinyilvánított célja, hogy javítsák a résztvevők kilátásait arra, hogy rendes munkát kapjanak és fejlesszék végzettségüket, valamint hogy csökkentsék az állástalanság negatív következményeit, amelyek az elbátortalanodásban és az önbecsülés elvesztésében jelentkeznek. Ezeket a programokat a központi kormányzat finanszírozza és a helyi foglalkoztatási szolgálatok szervezik meg a Munkaügyi és Jóléti Igazgatóság és a Munkaügy és Társadalmi Befogadás Minisztériuma felügyelete alatt. A kilencvenes években az ALMP-k jelentősen megszaporodtak, és a századfordulóra Norvégia átvette Svédország vezető szerepét, mint az az európai ország, ahol az aktív munkaerő-piaci eszközök aránya a legnagyobb a passzívakhoz képest (Raaum, Roed és Torp 2002). Később

[1] 1997 óta a munkanélküli járadék maximális időtartama 156 hét vagy 78 hét azon személyek esetében, akik kevés korábbi munkavégzési idővel rendelkeznek (Røed and Raaum 2006).

Svédország visszanyerte ugyan első helyét, de 2003-2004-ben az aktív munkaerő-piaci programokra fordított kiadások Norvégiában még mindig a munkaerő-piaci intézkedések teljes állami költségvetésének csaknem 50%-át tették ki (OECD 2007). Az aktív munkaerő-piaci programok lényegében négy fő csoportra oszthatók. Ezek a munkaerő-piaci képzés, az ideiglenes közfoglalkoztatás, a támogatott foglalkoztatás és munkatapasztalat-szerzési lehetőségek (Røed és Raaum 2006). A képzés és a támogatott foglalkoztatás jelentik a legnagyobb programokat, míg a munkatapasztalat-szerzés lehetőségét jellemzően a csekély munkatapasztalattal rendelkező fiataloknak és bevándorlóknak ajánlják fel. Az, hogy hány helyet biztosítanak a programban, szorosan összefügg a gazdasági helyzettel, vagyis több helyet biztosítanak, amikor a gazdaság gyengélkedik, ahogyan például a kilencvenes évek első felében. A kilencvenes évek közepén a legtöbb aktiváló munkaerő-piaci program a biztosított munkanélkülieket célozta meg, de nem kizárólagos módon. A munkára alkalmasnak talált segélyezetteket is bevonták ezekbe a programokba, de a munkaerő-piaci hivatalok gyakran a saját szájuk íze szerint döntötték el, hogy kiket választanak be a programokba (Lorentzen és Dahl 2005).

A munka és a munkaerő-piaci aktiválás felé nyitó ideológiai orientálódás befolyásolta a szociális biztonságról való gondolkodást is, és ezzel összefüggésben a norvég kormány 2002-ben megfogalmazta szegénység elleni Akciótervét [St.meld nr. 6 (2002-3)], amely határozottan kifejezi azt a meggyőződést, hogy az aktiváló intézkedések jelentik a megfelelő eszközt a munkaaktivitás, a jövedelem és az önellátási képesség növelésére a sebezhető csoportokban. A tartós segélyezettek mellett a célcsoportokhoz tartoztak a 20 és 24 év közötti fiatalok, az egyedülálló szülők, a bevándorlók és azok, akik kábítószer elvonó kezelés alatt álltak. Ennek a programnak az volt az újdonsága, hogy szoros együttműködést feltételezett a Szociális Biztonsági Szolgálat és a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat között. Korábban ezek a szervezetek nem működtek együtt túl jól, és a szociális segélyt igénylőket a szociális irodából rendszeresen elküldték a foglalkoztatási szolgálathoz, hogy álláskeresőkként regisztrálják magukat, de a legtöbbjüket visszaküldték a szociális szolgálathoz azzal, hogy „álláskeresésre vagy szakmai rehabilitációra alkalmatlan" (Schafft és Spjelkavik 2006). Ezen kívül az új program résztvevői számára indított munkaerő-piaci képzések különböztek a hagyományos kurzusoktól, mivel az előbbi esetében a résztvevők sokkal egyénre szabottabb figyelmet kaptak mindkét szolgálattól.

A szociális segélyezettek számára 2003-ban indították el a speciális szakmai rehabilitációs programot 31 helyi önkormányzatban 1250 hellyel, és azóta ezt minden évben bővítették. 2006-ban az volt a cél, hogy az egész országra kiterjesszék a programot, és 2007-ben a kormányzat már 3900 helyet fog finanszírozni mintegy 600 millió norvég korona értékben (ez hozzávetőleg 75 millió euró).

3. Elméleti megfontolások

A munka és aktiváló programok sokféleképpen befolyásolhatják a munkaerőpiac működését, akár a résztvevőkre gyakorolt közvetlen hatásokkal (megváltozott álláskeresési magatartás, javuló munkakompetencia stb.) akár a nem résztvevőkre gyakorolt közvetett hatások útján is (például a rendes állások iránti verseny növelésével). Ezen kívül ezek a programok általános hatást gyakorolhatnak mind a munkanélküliekre, mind a munkaadókra, mivel az előbbiek számára a programokban való részvétel választási lehetőségként jelentkezik, míg az utóbbiak figyelembe vehetik a meglévő munkaerő-piaci programok hatását a bérek megállapításánál. (Calmfors és társai 2002).

A munkaerő-piaci programok legnyilvánvalóbb hatása természetesen a résztevőkön mutatható ki, és ez lesz elemzésünk fókuszában is. A különböző képzési és munkatapasztalat-szerzési programok növelik a résztvevők humán tőkéjét és munkaképességét, és javítják a munkaerő-piaci kilátásaikat. Ebből kifolyólag nagyobb valószínűséggel találhatnak állást maguknak. Az aktiváló intézkedések növelhetik a résztvevők munkára való motiváltságát, és hatékonyabb álláskeresőkké képezhetik őket. Ezek a hatások növelik a résztevők produktivitását mind potenciális munkavállalói, mind álláskeresői minőségükben és ezáltal foglalkoztatásuk valószínűsége emelkedik. Azonban jelentkezhetnek úgynevezett „bezáró" hatások is, vagyis a programban való részvétel csökkentheti az álláskeresői aktivitást, az álláskeresőket pedig válogatósabbá teheti. Az ilyen jellegű hatások elsősorban a képzési vagy továbbképzési időszakban érvényesülhetnek, mivel akkor a résztvevőknek kevesebb idejük van az álláskeresésre, jellemzően a kurzust akarják előbb befejezni, és csak utána kutatnak foglalkoztatási lehetőség után. A munkatapasztalatot adó gyakorlatokon és a foglalkoztatási programokban való részvétel is ilyen hatásokat eredményezhet, de ezt részben ellensúlyozza az a feltételezetten pozitív hatás, ami abból ered, hogy potenciális munkáltatókkal kerülhetnek kapcsolatba.

Egy olyan jóléti államban, amely nagyvonalú juttatásokat nyújt a kereső foglalkozás nélkülieknek, viszonylag kevesen akadnak, akik olyan állásokat is elfogadnak, amelyek csak kis mértékben javítják a helyzetüket. A keresési elmélet keretében (Mortensen 1986) ez azt jelenti, hogy rezervációs bérük magasabb, mint a piaci bérük, vagyis a legalacsonyabb bér, amelyért ők hajlandóak munkát vállalni, magasabb, mint a nekik ajánlott állásokhoz kapcsolódó bérek. A segélyek csökkentése tehát csökkentené a rezervációs bért, és arra ösztönözné a munkanélkülieket, hogy aktívabban keressenek állást, így megnövelné annak a valószínűségét, hogy alkalmazásba kerüljenek.

Ebben az egyszerű megközelítésben azonban a keresési elmélet nem veszi figyelembe az állástalanság számos fontos aspektusát. Példának okáért azok, akik tartósan kirekesztődtek a munkaerőpiacról, már könnyen elveszthették kezdeményezőkészségüket arra, hogy állást keressenek, és ez abban az esetben sem változna, ha lecsökkentenék a segélyük összegét. Ilyen „csüggedtséget" okozó hatásokat (Rosholm és Toomet 2005) észleltek nemrégiben házas nők körében Norvégiában (Dagsvik és társai 2006), és ezek a hatások különösen azon munkanélküliek körében jelentkezhetnek, akiknek álláskeresőként és munkavállalóként alacsony a produktivitásuk, mint például a tartós segélyezettek, a bevándorlók és más sérülékeny csoportok. Ebből kifolyólag a különböző gazdasági ösztönzők kétségesebb hatást érhetnek el a marginális csoportoknál, mint a munkaerőpiac központi csoportjainál. A keresési modell ilyen leegyszerűsítő változatának következtetései ezen kívül ellentmondanak más kutatási területek eredményeinek is, mint amelyek például a „boldogság gazdaságtanának" kutatásából vagy a közgazdaságtan és a szociálpszichológia metszetében folyó kutatásokból származnak. Ezen kutatási területek eredményei azt mutatják, hogy a foglalkoztatás a magasabb jövedelemből származó többlethasznon túl is emeli az életminőséget, mivel a kereső munka státuszt, megnövekedett önértékelést és önbizalmat hoz magával, és szilárd szerkezetet ad a mindennapi életnek (Jahoda 1981, Warr 1987, idézi Rosholm 2005).

Az aktiváló munkaerő-piaci programok egyik célja, hogy javítsák az alacsony produktivitású állástalanok képzettségi mutatóit, és a meglévő emberi erőforrásokat szinkronba hozzák a létező munkaerőigényekkel. A norvég munkaerőpiacon, amelyet magas minimálbérek és erős szakszervezetek jellemeznek, az alacsony végzettségű és különlegesen hátrányos helyzetű csoportoknak viszonylag nehéz belépni a munkaerőpiacra. Gyakran ez a helyzet a tartós

segélyezettek, bevándorlók és más sérülékeny csoportok esetében. Ezért a képzési programok különösen hasznosak lehetnek ezen csoportok számára. Ráadásul az aktiváló munkaerő-piaci programokban résztvevők olyan hálózati kapcsolatokat is kiépíthetnek, amelyek segíthetik őket abban, hogy állást találjanak. Mindkét hatás azt eredményezi, hogy az állásajánlat elnyerésének valószínűsége nőni fog. Ugyanakkor azonban a résztvevők rezervációs bére szintén emelkedhet, mivel több lehetőség között választhatnak majd, és valószínűleg a magasabb bérezésben is megmutatkozó többletet várnak majd el.

Az ALMP-k annyiban is hasznosak lehetnek, hogy megmutatják, a munkanélküliek közül kire számíthat valójában a munkaerőpiac. Hiszen ha valaki nem hajlandó részt venni az aktiváló programban, akkor feltehetőleg nem lesz hajlandó munkát vállalni sem. Lehetnek azonban olyanok is, akik akarnak ugyan egy rendes állást, de nem szívesen vesznek részt egy ilyen aktiváló programban. Ha a programban való részvételhez egy hallgatólagos fenyegetés is kapcsolódik, nevezetesen hogy lecsökkentik azok segélyét, akik nem vesznek részt benne, akkor a kényszerítés mozzanata a gyengén motivált embereket is beviheti programba. Ez azonban negatívan befolyásolhatja a többi résztvevő teljesítményét, és különösen kedvezőtlen, ha a programban a helyek korlátozottan állnak rendelkezésre, ami gyakran megtörténik. Tehát az ilyen fajta „negatív szelekció” gátolhatja az aktiváló munkaerő-piaci program hatékonyságát.

Előzetesen ezért azt mondhatjuk, hogy az aktiváló munkaerő-piaci programok várható összhatása legalábbis kétséges, de az az előfeltevésünk, hogy a pozitív hatások ellensúlyozni fogják a negatív hatásokat, különösen a marginális csoportok esetében, amelyekkel ebben az elemzésben is foglalkozunk. A pozitív hatások különösen akkor lehetnek erősebbek, ha a kérdéses szakmai rehabilitációs programok főleg önkéntes részvételen és a szoros egyéni követésen alapulnak. Ugyanakkor megfogalmazhatjuk azt a hipotézist, hogy bizonyos csoportok többet nyernek majd, mint mások, és lehetséges, hogy a leggyengébb munkaerő-piaci kilátásokkal rendelkezők fogják nyerni a legtöbbet. Természetesen mindennek az a feltétele, hogy lehessen az ilyen munkaerő számára is megfelelő állásokat találni, és ez nagyrészt a gazdasági konjunktúrától függ. A munkaerő iránt nagy keresletet mutató gazdasági fellendülés idején több álláslehetőség adódik a kevésbé produktív személyek számára is, és többen lesznek így képesek elmozdulni a passzív függőségből az aktív munkaerő-piaci részvétel irányába. Norvégia esetében például kimutatták, hogy a munkanélküliek számára az ALMP-k képzési hatásai erőteljesebben érvényesülnek, amikor kedvezőek a gazdasági viszonyok, mint a gazdasági válság időszakában (Raaum, Torp és Zhang 2002).

4. Korábbi eredmények

A munkaerő-piaci programok értékelései a hatásokat illetően vegyes képet mutatnak. A legtöbb ilyen értékelés amerikai tapasztalatokat dolgoz föl, és igencsak kétséges, hogy ezek az eredmények a munkaerőpiacok és a vizsgált populációk közötti különbségek miatt más országokra is általánosíthatók-e (Dahl és Lorentzen 2005). Ennek ellenére vannak szerzők, akik optimistábbak ebben a vonatkozásban, mivel az európai kutatásokban megmutatkozó fő mintázatok hasonlítanak az amerikai kutatásokra (Heckman és társa 1999). Egy amerikai összehasonlító elemzés pozitív eredményeket mutatott ki a foglalkoztatás tekintetében, de a programoknak kisebb hatásuk volt a szegénységre (Michalopoulos és Schwartz 2000). Fontos megállapítás azonban, hogy éppen a leghátrányosabb helyzetűek nyerhetnek legtöbbet ezekkel a munkaprogramokkal. Az eredmények általában azt mutatják, hogy a legtöbb

résztvevő számára az ebből származó előnyök igen csekélyek, ráadásul ezek a hatások változóak a programok típusai és a célcsoportok szerint. Szintén heterogén hatásokat tapasztalhatunk a népesség különböző alcsoportjaiban (Heckman és tsa 1999). Egy, az OECD országokra vonatkozó szakirodalmat áttekintő tanulmány azt a következtetést vonta le, hogy csak bizonyos országokban tapasztalható pozitív hatás, míg másokban egyáltalán nincs, vagy negatív hatás mutatható ki (Martin 2000). Egy újabb tanulmány, amely 159 kutatást tekintett át, amelyek között OECD országok és fejlődő országok kutatásai egyaránt szerepeltek, azt a következtetést vonja le, hogy a program szerkezetétől, illetve attól a kontextustól függően, amelyben a programot végrehajtják, igen nagymértékben eltérnek a kifejtett hatások (Betcherman és társai 2004).

Kluve (2006) több mint száz európai kutatást tekintett át, és arra jutott, hogy általában pozitívak a hatások, bár ez függ a program típusától, és a hatások igencsak változatosak a célcsoportok között is. A svéd tapasztalatok kevésbé pozitívak, mint általában az amerikai és az európai eredmények. Egy svéd tapasztalatokat áttekintő tanulmány arra következtet, hogy igen csekély a bizonyíték arra nézve, hogy valóban hatékonyak lennének az aktív munkaerő-piaci programok, és azt sugallja, hogy a programok valószínűleg hatékonyabbak lehetnének, ha a jelenlegi svéd gyakorlathoz képest kisebb léptékben valósítanák meg őket (Calmfors és társai 2001). Ezzel szemben Sianesi, kifinomultabb modelleket kifejlesztve és kiküszöbölve a kiválasztási torzítást, általában pozitív hatást mutatott ki Svédország vonatkozásában (Sianesi 2004). Egy dán tanulmány, amely szintén kontroll alatt tartja a kiválasztást, arra jut, hogy a programhatások heterogének, és ráadásul bizonyos kezdeményezésekre azokat jelölik ki a legnagyobb valószínűséggel, akik a legkisebb hasznát látják a dolognak (Graversen és Jensen 2006).

Egészen mostanáig kevés értékelés született a norvégiai munkaerő-piaci programok hatásairól, de az utóbbi időben egyre számosabb erre vonatkozó tanulmány általában azt mutatja, hogy ezek a programok kismértékű pozitív hatást fejtenek ki mind a keresetre, mind a foglalkoztatásra (Moe 2000, Raaum et.al. 2002a, Raaum et.al. 2002b, Dahl és Lorentzen 2005, Aakvik et.al. 2005, Hamre és Bråthen 2006). Mindazonáltal az egyik tanulmány, amely a fiatal segélyezetteket és kábítószer fogyasztókat megcélzó programokat tekintette át, negatív hatást becsült a valamilyen szintű iskolázottsággal rendelkező résztvevők esetében, viszont pozitív hatást a kevésbé iskolázottak esetében (Pedersen 1998).

A szakirodalom nagy része a programokat „általában véve” értékeli, ami azt jelenti, hogy olyan célcsoportokat is belefoglal, amelyek alapvetően eltérnek a jelenlegi tanulmányunkban vizsgált Akcióterv fő célcsoportjától. Viszont eléggé egyértelműnek tűnik, hogy a hatások igencsak eltérőek a különböző részcsoportokra vonatkozóan, mind a különféle célcsoportok között, mind a célcsoportokon belül. Ebből kifolyólag még nyitott kérdés, hogy ezek a tanulságok mennyiben vonatkoznak az egyes specifikus célcsoportokra.

Kevesebb a szakirodalom a különösen hátrányos helyzetű csoportokra - például a segélyezettekre vagy az etnikai kisebbséghez tartozókra - vonatkozóan. A segélyezettekre irányuló munkaprogramok tanulságai nagyrészt amerikai tapasztalatokon alapulnak. Egy nemrégen megjelent összehasonlító tanulmány, amely 46 program tapasztalatát dolgozta föl, arra a következetésre jutott, hogy a programok az első hat évben kicsi és konzisztens hatást fejtenek ki a foglalkoztatásra, a keresetre és a jóléti kifizetésekre (Smedslund és társai 2006). Ez az összehasonlító elemzés csak olyan tanulmányokat vett figyelembe, amelyek randomizált kiválasztást használtak, aminek az lett az eredménye, hogy csak amerikai és kanadai tanulmányokat használt, mivel az európai országokban nem találtak megfelelően

randomizált vizsgálatokat. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy nem készítettek magas szakmai színvonalú tanulmányokat Európában. Számos más típusú tanulmány található, de kevés európai tanulmány szentel megfelelő figyelmet a nem megfigyelt kiválasztási hatások kérdésének (lásd Dahl és Lorentzen 2005:88).

Ezen a területen a norvég szakirodalom is igen csekély. Egy norvég tanulmány megkülönbözteti a foglalkoztatási és a képzési programokat, és míg az utóbbiról azt állítja, hogy kismértékű pozitív hatást fejtett ki, az előbbinek nem volt semmilyen átlagos hatása (Dahl és Lorentzen 2005). Ugyanakkor a szerzők azt is állították, hogy a foglalkoztatási programok nem fejtettek ki hatást a célcsoporton belüli leginkább hátrányos helyzetű és legkevésbé hátrányos helyzetű résztvevőkre, de pozitív hatással voltak a kettő közötti szegmensre. Az ezekben a programokban résztvevők közül sokan nem csak egy programban vesznek részt, hanem programok sorozatában. Nem mindegyik programsorozat egyenlő mértékben hatékony, de a többségüknek mindazonáltal pozitív hatásuk van (Lorentzen és Dahl 2005).

A korábbi kutatások szintén vegyes képet mutatnak a fiatalokat illetően, akik az Akcióterv egyik célcsoportját alkotják. Bár találkozhatunk néhány esetben pozitív eredményekkel az OECD országok (Martin és Grubb 2001) és az Egyesült Államok (Heckman és társai 1999) vonatkozásában, a svéd tapasztalatok nem igazán pozitívak (Calmfors és társai 2001). Larsson (2002) a munkaprogramok hatását tanulmányozta a 20 és 24 év közötti korcsoport vonatkozásában, és arra jutott, hogy ezek a programok a várttal ellentétes eredményt hoztak. Egy norvég tanulmány ezt a képet finomítja annyiban, hogy megállapítása szerint nemek és életkor szerint is változnak a hatások a fiatalok esetében. Úgy tűnik, hogy a nők nyernek a legtöbbet, míg a férfiak és a 21 és 25 év közötti korosztály számára egyáltalán nincs hozadéka a programoknak. Ebben az életkori csoportban még akár negatív hatások is jelentkezhetnek mind a férfiak, mind a nők vonatkozásában (Hardoy 2005). Ezek a megállapítások összhangban vannak egy európai tanulmányokat áttekintő elemzéssel, amely arra a végkövetkeztetésre jut, hogy a speciálisan az ifjúságra irányuló programok lényegesen rosszabb eredményt hoznak, mint a felnőtteket megcélzó programok (Kluve 2006).

A bevándorlók és az etnikai kisebbségek munkaerő-piaci viselkedését feldolgozó szakirodalom nagy része nem foglalkozik a munkaprogramok értékelésével. Talán nem meglepő, hogy ezen a területen más problémákat tekintenek prioritásnak, mint például a származási háttér hatását, a bevándorláskor tapasztalható munkaerő-piaci viszonyokat, vagy azt, hogy kimutatható-e ellenük diszkrimináció a munkaerőpiacon. Mindössze egyetlen norvég tanulmány végez becslést a munkaprogramok nem-nyugati bevándorlókra gyakorolt hatásáról, figyelembe véve a kiválasztási torzítást is. Az eredmény azt mutatja, hogy kimutatható pozitív hatás mind a férfiak, mind a nők esetében, de ez némileg változik a program típusától és a bevándorló hátterétől függően (Kvinge és Djuve 2006). A dán tapasztalatok szintén azt mutatják, hogy a hatás bevándorlási csoportonként eltérő. Bizonyos csoportokra nem fejt ki komoly hatást a munkaprogram, ugyanakkor különösen a menekültek esetében ez a hatás igen jelentős (Rosholm 2005). Fontos megjegyezni, hogy országonként igen jelentősen különbözik a bevándorló népesség összetétele, még Skandinávián belül is, és ezért bizonytalan, hogy a tapasztalatok mennyiben vonatkoztathatók az általánosítások egyik országról a másikra.

Az Egyesült Államokban a segélyezettek munkába való visszatérését segítő programok jó része a gyakorlatban az egyedülálló szülőkre (rendszerint anyákra) irányul, így az amerikai adatok jelentős része erre a csoportra vonatkozik. A gyermeküket egyedül nevelő szülőkre

irányuló randomizált kiválasztást alkalmazó programok összehasonlító elemzése a hatások érdekes részleteit és változatait tárja fel. Általában véve a „munka mindenekelőtt” (work-first) típusú programok gyakorolták a legtöbb pozitív hatást, de „a résztvevők adottságai és a környezeti feltételek ugyanolyan fontosak, ha nem fontosabbak voltak, mint a program jellemzői” (Ashworth et.al. 2004: 200), továbbá a legtöbb program hatása csökkent az idő előrehaladásával (uo.: 210). Mivel ennek a tanulmánynak az egyik legfontosabb következtetése, hogy a társadalmi környezet feltételei nagyon fontos tényezők, egyáltalán nem nyilvánvaló, hogy ezek az eredmények vonatkoztathatók az európai vagy a norvég környezetre.

Összességében tehát a szakirodalom egy igen vegyes képet mutat a munkaprogramok hatásairól. Általában véve kicsi, vagy mérsékelt pozitív hatás tapasztalható. Másfelől a hatások jelentős mértékben változnak országok, programtípusok és célcsoportok szerint. Néhány tanulmány szerint még célcsoportokon belül is heterogén hatások jelentkezhetnek. Nincs továbbá egyetértés a tekintetben sem, hogy az amerikai eredmények vonatkoztathatók-e Európára, sőt még abban sem, hogy az egyik európai ország tapasztalata vonatkoztatható-e egy másik európai országra. Az eltérő eredmények ellenére úgy tűnik, hogy csak kevés tanulmány jelez negatív hatásokat, ez alól csak az ifjúságot célzó programok jelentenek kivételt. A norvég Akcióterv célcsoportjait a munkaerőpiac különösen hátrányos helyzetű, vagy sérülékeny csoportjainak tekinthetjük, és nem egyértelmű, hogy a munkaprogramok mennyiben hasznosak ezen csoportok számára. Jó okunk van feltételezni, hogy a segélyezettekre általában pozitív hatással vannak a programok, és talán még az egyedülálló szülőkre is. A bevándorlókkal foglakozó szakirodalom igen csekély, de egy norvég tanulmány szerint pozitív hatás mutatható ki erre a csoportra is. Ami az ifjúságot illeti, a hatások általában a várttal ellentétesek voltak.

5. Empirikus megközelítés

5.1. A munkába való átmenet elemzése

Az álláskeresés dinamikus folyamat, amelyben a foglalkoztatás kezdetének időpontja lényeges esemény, ezért túlélési vizsgálatot és hazard rate regressziót használunk, hogy tanulmányozzuk a programban résztvevőknél a munkába való átmenetet. Közismert a szakirodalomban, hogy a túlélési funkció és a hazárd funkció ugyanannak az éremnek a két oldala, vagyis, ha ismerjük az egyik funkciót, akkor meg tudjuk becsülni a másikat (lásd pl. Allison 1995). Példának okáért, ha t egy folyamatos változó, h(t) a hazárdfunkció és S(t) a túlélési funkció, akkor a következő egyenletet állíthatjuk fel:

(1) $$S(t) = \exp\left\{-\int_0^t h(u)du\right\}$$

ahol

(2) $$h(t) \equiv \lim_{\Delta t \to 0} \frac{P(t \le T < t + \Delta t \mid T \ge t)}{\Delta t}.$$

Elemzésünkben a túlélési funkció meghatározását használjuk ahhoz, hogy megbecsüljük a foglalkoztatásba való belépés különböző célcsoportok szerinti idejét, míg a hazárd funkció meghatározását használjuk ahhoz, hogy megbecsüljünk egy magyarázó tényezőkkel rendelkező, többváltozós modellt, és ezáltal tanulmányozzuk a foglalkoztatásba való belépést meghatározó tényezőket. Mivel az időt hónapokban mérjük, diszkrét hazard rate modellt használunk, logit funkcióként, vagyis azt a becslést tesszük, hogy

(3) $$\log\left(\frac{P_t}{1-P_t}\right) = X_t\beta,$$

ahol P a munkába lépés valószínűsége t időpontban, X a kovariánsok vektora, és béta a paraméterek vektora. A folyamatidő mellett az X vektor olyan változókból áll, amelyek minden bizonnyal hatnak a foglalkoztatásba való belépésre, mint például a humán tőke változók (életkor, oktatás, korábbi munkatapasztalatok), a munkavállalás lehetőségei és akadályai (például a családi helyzet és a helyi munkaerőpiac), és a gazdasági megkötések (jövedelem és szociális juttatások).

5.2. Propensity score illesztés

Elvi szempontból a kezelés (jelen esetben a programban való részvétel) hatásának az a különbség tekinthető, ami a megfigyelt eredmény és a között a hipotetikus eredmény között mutatkozik, amit ugyanannál a személynél kezelés nélkül kapnánk (vagyis ha nem vett volna rész a programban). Természetesen a kétféle eredmény közül csak az egyik megfigyelhető. Kísérleti körülmények között, amikor az egyéneket véletlenszerűen sorolják a kezelt vagy a kontrollcsoportba, hagyhatjuk, hogy a kontroll csoport képviselje a ténylegesen nem megfigyelhető eredményt. Ez nyilvánvalóan nem ilyen egyértelmű abban az esetben, amikor nem alkalmazzák a random módszert. A célcsoportok heterogén csoportok, és valószínűsíthető, hogy az egyének valamilyen kiválasztási eljárással kerülnek a kezelt csoportba. Ökonometrikus technikák alkalmazásával olyan módon konstruálható a kontrollcsoport, hogy az minimalizálja a szisztematikus kiválasztási torzítás problémáját. Az egyik alkalmazható módszer a propensity score illesztés (PSM). Elvileg minden egyes kezelt személyhez illeszthetünk egy nem kezelt személyt, aki minden megfigyelhető tulajdonság vonatkozásában annyira azonos vele, amennyire csak lehetséges. Ez a fajta technika akkor különösen alkalmas, ha nagyszámú nem kezelt egyén áll rendelkezésre a kezeltek számához képest, ahogyan a mi vizsgálatunkban is. Ebből kifolyólag lehetségesnek tételezhetjük fel, hogy a legtöbb kezelt személyhez jó illesztést találjunk.

Az illesztési eljárásban először a megfigyelhető tulajdonságok feltételei alapján megbecsüljük a kezelt csoportba való bekerülés valószínűségét. Ezt egy binomiális logit modell segítségével hajtjuk végre, mivel nem teszünk különbséget a programok típusai között, csak azt nézzük, hogy a személyek részt vettek-e, vagy sem. Az ebben az eljárásban használt változók nagyjából ugyanazok, mint amelyeket akkor használtunk, amikor a munkába való átmenetet modelleztük (lásd 6.2). A „történeti” kovariánsok a legfontosabbak. Az adatforrásunk lehetővé teszi, hogy minden egyes személy egyéni történetét feltérképezzük, mind a foglalkoztatás, mind a segélyezettség időszakára vonatkozóan. Feltételezzük, hogy ez nagymértékben javítani fogja az illesztést, mivel minden bizonnyal sok nem megfigyelt heterogenitás tükröződik az egyén történetében.

Következő lépésként, hogy elkerüljük a hibás illesztéseket, kizárunk minden olyan megfigyelést, amelynek a propensity score értéke a kezelt csoport és a kontroll csoport propensity score eloszlásának közös területén kívül esik („common support”). A megfigyeléseknek mindössze 0,3%-a volt a common support határokon kívül. Az illesztési eljárás utolsó lépéseként minden egyes résztvevőt egy nem résztvevőhöz illesztünk. Az illesztéshez a „legközelebbi szomszéd” módszert alkalmazzuk. A jó illesztés biztosítása érdekében bizonyos fontos tulajdonságok tekintetében tökéletes egyezés alakítható ki. Ezért úgy döntöttünk, hogy minden egyes célcsoportra és mindkét nemre (kivéve az egyedülálló szülőket, akik között nagyon kevés férfi résztvevő akadt) külön illesztési eljárást hajtunk végre.

Némely országokban, mint például Svédországban és Dániában, előbb vagy utóbb minden munkanélküli bekerül egy munkaprogramba, és ebből kifolyólag célszerű elkerülni ilyen esetekben a nem-résztvevőhöz való illesztést (Sianesi 2004, Graversen és Jensen 2006). Nagyjából ugyanez a helyzet Norvégiában is. A norvég kontextusban azonban a kormányzati akcióterv a szokott kezdeményezéseknél többet nyújt, mivel megteremti a szorosabb együttműködést a Foglalkoztatási Szolgálatok és a Szociális Biztonsági Szolgálatok között. Ez az együttműködés képezi a program aktív komponensét (Schafft és Spjelkavik 2006). A nem-résztvevők tehát részt vehetnek ugyan a hagyományos kezdeményezésekben, de azokban nem érvényesül ennek a két szolgáltatásnak a közös erőfeszítése.

Mivel az Akcióterv egy folyamatban lévő program, az elemzésünkben vizsgált személyek valamikor 2003 áprilisa és a megfigyelési időszak vége, 2004. december 31-e között vettek részt ebben a programban. Ezért problematikus lehet a pusztán egy időpontra való illesztés. Egy gyakorlati megoldást választottunk erre a problémára. Három időpontot jelöltünk ki az illesztésre: először 2003.április 1-ét, aztán 2004. január 1-ét, és végül 2004. július 1-ét. A túlélési funkció becslésekor a kezelt csoportot a program kezdetének idejétől követtük, míg a kontrollcsoportot az illesztési időponttól. Ebből kifolyólag a fentiekben felvázolt illesztési eljárást minden egyes célcsoportra és nemre háromszor végeztük el, vagyis összesen huszonegy alkalommal.

Az illesztést követően a magsűrűség ábrák vizsgálata azt mutatta, hogy a propensity score-ok eloszlása csaknem azonos volt a kezelt és a nem kezelt csoportokban (Rønsen és Skarðhamar 20006). Az illesztés minőségének további ellenőrzése érdekében azt is megvizsgáltuk, hogy különböztek-e a csoportok bármelyik kondicionáló változó tekintetében, és nem találtunk szignifikáns különbségeteket a csoportok között az illesztést követően (lásd a Függelék táblázatait A1-A7). Konklúzióként azt mondhatjuk, hogy az illesztés nagyon sikeresnek bizonyult. Az összes megfigyelhető változó jól kiegyensúlyozott volt az illesztés után, és több mint 99%-ukat minden egyes célcsoportban minden illesztési ponton illeszteni tudtuk. A végleges minta az 1. táblázatban látható.

1. táblázat: Az illesztési eljárás eredményei

	Férfiak		Nők		Összesen
	Résztvevők az illesztés *előtt*	**Résztvevők az illesztés *után***	**Résztvevők az illesztés *előtt***	**Résztvevők az illesztés *után***	**Illesztett százalék**
Bevándorlók					
2003 ápr-dec	1146	1141	599	588	99,1
2004 jan-jún	499	499	158	157	99,8
2004 júl-dec	443	443	173	172	99,8
Egyedülálló szülők					
2003 ápr-dec	45	45	505	504	99,8
2004 jan-jún	25	24	205	203	98,7
2004 júl-dec	14	14	223	222	99,6
Fiatalok					
2003 ápr-dec	813	812	438	437	99,8
2004 jan-jún	527	526	233	232	99,7
2004 júl-dec	436	434	196	196	99,7
Tartós segélyezettek					
2003 ápr-dec	1108	1106	303	303	99,9
2004 jan-jún	536	536	159	158	99,9
2004 júl-dec	458	458	118	118	100,0
Összesen	6050	6038	3310	3290	99,7

6. Adatok, célcsoport és változók

6.1 Adatok és célcsoport

Az adatokat a Norvég Statisztikai Hivatal egyik nagy, Norvégia egész lakosságát lefedő longitudinális adatbázisából nyertük. Az adatbázis számos, az egyéni életeseményeket rögzítő adminisztratív nyilvántartásból tartalmaz információkat, és ezeket az információkat összekapcsoltuk, hogy az 1992 és 2004 közötti időszakra vonatkozóan teljes történeteket kapjunk a demográfia, foglalkoztatás, oktatás, jövedelem és a szociális juttatások tekintetében. A résztvevőkről és az ő programba való belépésükre, illetve kilépésükre vonatkozó dátumokról közvetlenül a Munkaügyi és Jóléti Igazgatóságtól kaptunk információkat, és ezeket az adatokat egyesítettük a longitudinális adatbázissal.

Ha a PSM-et a programértékelés eszközeként használjuk, szükségünk van információkra olyan emberekről is, akik nem vettek részt a programban, de a kontrollcsoport potenciális tagjai lehetnek. Mivel a programban való részvétel alapfeltétele a szociális juttatásban való részesülés, ezt a szempontot kiindulási pontként használtuk az adtabázisból kinyert népesség definiálásánál. Ezen kívül a program tartalmaz még olyan bevándorlókat és menekülteket is, akik nem feltétlenül kapnak jóléti juttatásokat, de akikről feltételezhető, hogy speciális

támogatásra van szükségük ahhoz, hogy állást találjanak. Tehát az ezen szempontok alapján kialakított adathalmaz olyan embereket tartalmazott, akik

1. az országban tartózkodtak 2003. január 1. után és
2. szociális juttatásokban részesültek 2000. január 1. után, vagy pedig
3. bevándorlók illetve menekültek voltak.

Az első kritérium alapján kizárjuk azokat, akik 2003 előtt haltak meg, vagy vándoroltak ki, mivel a program akkor még nem indult el. A második kritérium célja, hogy azonosítsa a tartós segélyezetteket (akiket úgy definiáltunk, mint akik 6 vagy több hónapig részesültek segélyben, vagy akik „a két állapot között ingáztak" az elmúlt három évben). A harmadik szempont ahhoz szükséges, hogy bevonjuk a második szempont szerint nem idetartozó bevándorlókat és menekülteket, vagyis azokat, akik nem részesültek segélyben ebben az időszakban. Ezen igen tág kritériumok alapján az adatokból kinyert népesség csaknem 784 ezer fő volt, akik közül 9368 személy már részt vett a programban 2004 végéig, vagyis az utolsó meghatározásunknak megfelelő dátumig. Az illesztés előtt még megvizsgáltuk a kezelt csoportra jellemző értéktartományokat minden releváns változóra vonatkozóan (jövedelem, szociális segély, munkanélküliség hossza stb.), és kizártuk a potenciálisan a kontrollcsoportba tartozók közül azokat, akiknek az ezen változókra vonatkozó értékei kívül estek a kezelt csoport értékein. Ezzel a vizsgált népességet 539 408 főre csökkentettük.

A program a bevándorlókon és a menekülteken kívül megcélozta a segélyre, mint fő jövedelemforrásra támaszkodó egyedülálló szülőket, és a 20 és 24 év közötti fiatalokat is. Mivel ezek a célcsoportok igencsak eltérnek egymástól, azt a stratégiát választottuk, hogy célcsoport szerint csoportosítottuk az adatokat és minden egyes célcsoportra külön végeztük az elemzést. A célcsoport maga nincs jelen önálló változóként az adatbázisban, de mi a következőképpen alkalmaztuk saját definícióinkat:

1. *Egyedülálló szülők*: olyan személyek, akik az elmúlt évben gyermeküket egyedül nevelő szülőkként megemelt gyermeknevelési támogatást kaptak.
2. *Bevándorlók*: nyugati és nem-nyugati bevándorlók (beleértve a menekülteket is), akik 10. életévük betöltése után költöztek az országba.
3. *Fiatalok*: olyan személyek, akik vagy Norvégiában születtek, vagy a 10. életévük betöltése előtt vándoroltak be, és még nem töltötték be a 25 évet.
4. *Tartós segélyezettek*: az adatbázis fennmaradó része.

Ezek a csoportok nem jelentenek egymást kizáró kategóriákat. Példának okáért egy 22 éves bevándorló, aki egyben egyedülálló szülő is, egyszerre tartozhat az első három csoport mindegyikéhez. Ezért egy olyan szabályt alkalmaztunk, ami a vizsgált személyeket egy és csakis egy csoporthoz rendeli, a fenti rangsorolásnak megfelelően. Vagyis először megkülönböztettük az egyedülálló szülőket, utána a bevándorlókat, majd a fiatalokat, és végül a maradék segélyezetteket. A besorolás egy arra vonatkozó értékelésen alapszik, hogy mi lehet az, ami a kérdéses személy munkaerő-piaci viselkedése szempontjából valószínűsíthetően a legfontosabb. Így feltételeztük, hogy a programban való részvétel és a munkaerő-piaci elvárás szempontjából az, hogy valaki egyedülálló szülő, meghatározóbb, mint az, hogy bevándorló, vagy hogy fiatal. Továbbá feltételeztük, hogy azoknak a bevándorlóknak, akik gyerekként érkeztek, több közös vonásuk van a többi norvég fiatallal, mint azokkal a bevándorlókkal, akik életük későbbi szakaszában jöttek az országba. Ezért az egyedülálló szülők csoportjában találhatunk bevándorlókat és 25 év alatti fiatalokat is, és a bevándorló csoportban találhatunk fiatalokat is.

A célcsoportok közötti különbségek mellett arra is számítunk, hogy a nők és férfiak részvétele és munkaerő-piaci viselkedése igen különböző lehet. Ebből kifolyólag mindkét nemre vonatkozóan külön becsüljük meg a modelleket, kivéve a főleg nőkből álló (94%) egyedülálló szülők csoportját.

6.2 Magyarázó változók

Mivel a foglalkoztatásba való belépést befolyásoló tényezők jó része a programban való részvételt is befolyásolja, ezért a foglalkoztatásba való belépés hazárd ráta modelljének kovariánsai nagyjából ugyanazok, mint a PSM modellben alkalmazott kovariánsok. A modellek céljai azonban eltérőek, mivel az előbbit a különféle meghatározók hatásainak tanulmányozására használjak, az utóbbit pedig arra, hogy megjósolják a propensity score-okat az illesztési eljárás további inputjai számára. A multikollinearitás ezért inkább a hazárd ráta modellben jelenthet problémát, amely minden egyes változó becsült hatására fókuszál. Ebből kifolyólag a hazárd ráta modell tekintetében egy takarékosabb megfogalmazásról beszélhetünk, mint a logit modell esetében, amelyet a propensity score-ok előrejelzésére használunk.

A hazárd ráta modellben szereplő változók megtalálhatók az alábbi táblázatban, amely leíró statisztikákat tartalmaz a részvevők programba való belépésekor mért tulajdonságairól. A legtöbb változó változik az időben, de a modellben rendszerint a programba való belépéskor mért értékhez vannak rögzítve. Ez különösen azon változók esetében lényeges, amelyeket jó eséllyel befolyásol a programban való részvétel; ilyenek a korábbi foglalkoztatásra vagy a segélyezési tapasztalatokra vonatkozó mutatók. Más változókat - mint az életkor, a családi állapot, a gyermekek száma és életkora - az időbeli változásoknak megfelelően frissítünk.[2]

Egy-két változó igényel némi magyarázatot: a *legkisebb gyermek életkora* a családban élő legkisebb gyerekre (és nem a biológiai értelemben vett legkisebb gyerekre) vonatkozik, mivel ez tükrözi megfelelő módon az eltartottak helyzetét. Ez a változó a gyermekszám és a legkisebb gyermek életkorának kombinációja, ahol a gyermektelenek egy kategóriába tartoznak, míg a többi kategória azokat tartalmazza, akiknek különböző életkorcsoportba tartozó gyerekeik vannak. A *társadalmi háttér* az apa, illetve az anya végzettségi szintjén alapszik.[3] Rendszerint az apa végzettségi szintjét vesszük figyelembe, de ha az nem ismert, akkor az anyáét. A vizsgáltak viszonylag nagy hányadánál, különösen a bevándorlók között, azonban egyik szülő végzettségi szintje sem ismert, és ezért létrehoztunk egy 'hiányzó érték' kategóriát ennél a változónál. Némelyek esetében a saját *végzettségi szint*jükre vonatkozóan szintén hiányzott az információ, és ilyenkor is ugyanezt az eljárást alkalmaztuk. A *bevándorlási háttér* az a változó, amely 1-gyel egyenlő, ha az egyén maga vándorolt be, vagy ha mindkét szülője bevándorló. A *helyi munkanélküliségi ráta* adata a norvég statisztikai adatbázis (www.ssb.no/hjulet) lakóhelyre és a helyi munkanélküliségi ráta aggregált idősoraira vonatkozó információkból származik. Amennyiben a lakóhely nem ismert (ez igen kevés embert érint), a helyi munkanélküliségi rátát a többi adat átlagához igazítjuk (3,3 százalék 2003-ra és 4,1 százalék 2004-re).

---

[2] A PSM modellbe minden időben változó változót az illesztés időpontjában érvényes értékkel viszünk be.
[3] Háromcsoportos osztályozást alakítottunk ki, amely a sztenderd ISCED97 osztályozáson alapszik. Az alacsony a 0-2 szintnek felel meg, a közepes a 3-4 szintnek, a magas pedig az 5-6 szintnek. Lásd www.ssb.no/stabas/.

Az általunk használt adatbázisban 1992-ig visszamenőleg hozzáférésünk van a longitudinális információkhoz, de az elemzésben főleg az utolsó három évet vettük figyelembe, mivel azt feltételezzük, hogy a nemrég lezajlott történéseknek nagyobb befolyásuk van, mint a régebbi eseményeknek. Modelljeink tartalmaznak jó néhány összegyűjtött mérést a *korábbi foglalkoztatási tapasztalat*ra vonatkozóan: a munkajövedelemmel rendelkező évek száma, az állás nélkül illetve az állásban töltött hónapok száma az elmúlt három évben, a legutóbbi foglalkoztatás óta eltelt hónapok száma (legfeljebb három évre visszamenőleg), és hogy az utóbbi három év folyamán a részvevő regisztrált-e mint csökkent munkaképességű. A programban való részvétel fő kritériuma az, hogy részesült-e szociális segélyben, és a *korábbi segélyezési történet* kapcsán háromféle mutatót használunk a modellekben: a segélyezési hónapok száma az elmúlt hat hónapban, a segélyezési hónapok száma az elmúlt három év többi részében, és az utolsó segélykifizetés óta eltelt hónapok száma (legfeljebb három évre visszamenőleg). Az egyedülálló szülők még jogosultak külön más típusú segélyekre is, az ún. átmeneti segélyre és a gyerekek után járó plusz juttatásokra (lásd például Kjeldstad és Ronsen 2004). Ezért ezen célcsoport esetében belevettük az utolsó három évben kapott *átmeneti segély* teljes összegét és a hónapok számát, ameddig a gyerekek után járó juttatásokat kapták. Az utóbbi változó azt is megmutatja, hogy az adott egyén mennyi ideig volt egyedüli eltartó az elmúlt három évben.

2. táblázat: Leíró statisztikák a programban résztvevőkről célcsoportok szerint

	Összes cél-csoport	Bevándorlók	Egyedül-álló szülők	Fiatalok	Tartós segé-lyezettek
Férfiak (%)	64,6	69,2	8,3	67,2	78,4
Életkor (év)	31,2	34,9	33,8	21,4	35,8
Társadalmi háttér (%)					
Magas	9,5	1,1	6,1	15,9	13,8
Közepes	39,0	3,6	38,6	65,6	52,7
Alacsony	14,4	2,3	23,8	12,7	25,9
Ismeretlen	37,2	93,0	31,5	5,8	7,6
Iskolázottság szintje (%)					
Alacsony	19,2	12,6	20,6	27,2	18,5
Közepes	59,4	38,6	63,3	70,6	70,3
Magas	6,2	8,2	6,7	0,5	9,2
Ismeretlen	15,2	40,6	9,4	1,8	2,1
Legfiatalabb gyermek életkora (%)					
Nincs 18 év alatti gyermek	65,7	58,5	5,4	73,6	88,8
0-2	5,9	12,3	4,5	2,3	2,9
3-6	11,1	14,2	40,7	3,9	3,7
7-18	17,3	15,1	49,4	20,3	4,7
Családi állapot (%)					
Nőtlen / hajadon	65,5	30,6	55,7	97,6	77,1
Házas	20,5	54,9	4,3	1,9	6,4
Korábban volt már házas	14,0	14,5	40,0	0,6	16,5
Bevándorló származás (%)	38,8	100,0	31,4	8,4	2,7
Menekült (%)		71,1			
Bevándorlás óta eltelt évek száma		7,9			
Foglalkoztatásban töltött hónapok száma az elmúlt 3 évben	7,5	6,9	6,8	8,4	7,6
Munkanélküliként töltött hónapok száma az elmúlt 3 évben	9,6	8,7	10,1	7,1	12,7
Csökkent munkaképességű az elmúlt 3 évben (%)	20,0	12,7	14,9	20,3	29,7
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 6 hónapban	3,5	3,2	3,7	3,1	4,0
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 3 év fennmaradó részében	10,7	11,4	10,8	7,2	13,1
Átmeneti juttatás (1000 korona) az elmúlt 3 évben			102,7		
Megemelt gyermeknevelési támogatást kapott (hónapok száma az elmúlt 3 évben)			13,3		
Munkajövedelem az elmúlt évben (1000 korona)	31,0	31,7	24,3	28,7	34,9
Munkajövedelemmel rendelkező évek száma	3,9	2,2	3,8	0,6	9,2
Sűrűn lakott terület (%)	91,5	95,5	93,7	87,2	90,2
Helyi munkanélküliségi ráta	4,0	4,0	4,0	4,0	4,1
N	9360	3013	1018	2626	2703

Forrás: FD-Trygd adatbázis, Statistics Norway

7.Eredmények

7.1 Átmenetek a munkába

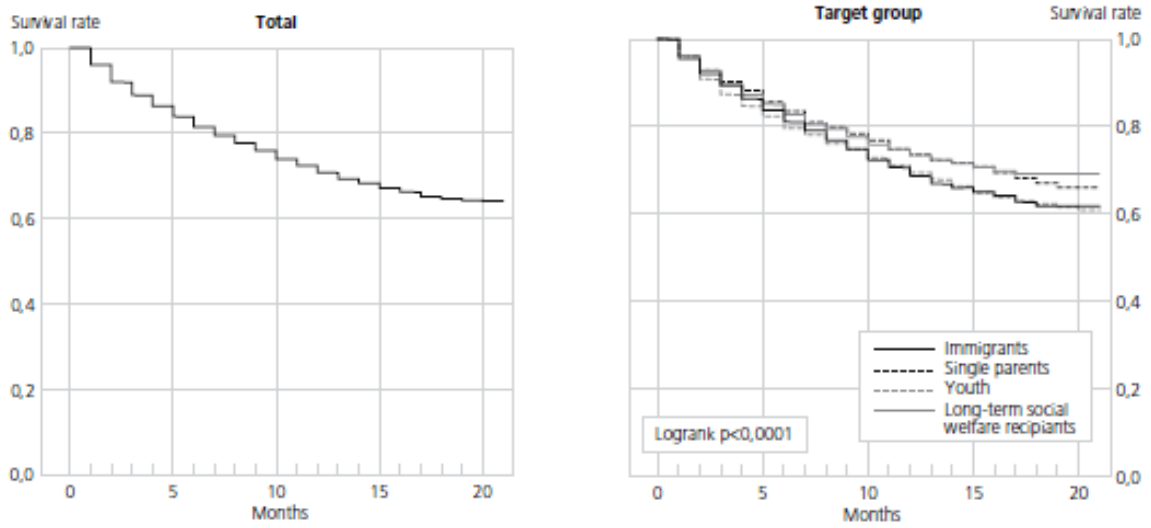
Elemzésünk első lépéseként azt vizsgáljuk meg, hogy a programban résztvevők mennyire voltak sikeresek az álláskeresésben, változik-e ez célcsoportonként, és ezt mennyiben befolyásolják a résztvevők személyes jellemzői. De még ez előtt döntenünk kell arról, miképp definiáljuk a sikert. A program célja, hogy a résztvevők rendes álláshoz jussanak, de az nyitott kérdés, hogy ez milyen fajta foglalkoztatást jelent. Ezzel összefüggésben nyilvánvaló kritérium, hogy a munkaügyi nyilvántartásban szerepeljen a foglalkoztatás, de egy alaposabb vizsgálat feltárta, hogy bizonyos egyének ugyanabban a hónapban egyaránt regisztrálva voltak foglalkoztatottként és munkanélküliként. Lehet, hogy ez az átfedés a hibás dátumozás miatt van, de az is lehet, hogy tényleges – két okból kifolyólag. Először is, az elemzést egyszerűsítettük azzal, hogy időegységként a nap helyett a hónapot használtuk. Így tehát ha egy munkanélküli periódus ugyanabban a hónapban ér véget, mint amelyikben a foglakoztatás periódusa kezdődik, akkor a kettő egyszerre jelenik meg az adatbázisban. Ennek a következménye mindössze annyi, hogy minden egyes egyén munkába állási idejét legfeljebb egy hónappal eltoltuk (átlagosan fél hónappal), és ennek nincs jelentősége az eredmények szempontjából. A második ok az, hogy bizonyos, a munkanélküli álláskeresők számára indított munkaerő-piaci aktiváló programokat valóban be kell jelenteni a foglalkoztatási nyilvántartásba. Az kétséges, hogy sikernek tekinthető-e az ilyen jellegű foglakoztatás, de a munkaerő-piaci kapcsolatokkal alig rendelkező hátrányos helyzetű csoportok esetében amellett lehet érvelni, hogy a programban való részvétellel komoly előre haladást tettek meg az állás elnyerése felé vezető úton. Ezért a Munkaügyi és Jóléti Igazgatósággal egyetértésben mi is sikeresen foglalkoztatottnak tekintjük azokat, akik mind munkanélküliként, mind foglalkoztatottként regisztrálva vannak, de ezt csak bizonyos kategóriákra korlátozzuk: (i) azokra, akik részben foglalkoztatottak, (ii) azokra, akik iskolába járnak, vagy vállalkozóvá válási támogatásban részesülnek, és (iii) és azokra, akiket bértámogatással foglakoztatnak.

A résztvevőket a programba való belépés hónapjától figyeljük, amíg állást nem találnak, vagy 2004 decemberéig, amely az utolsó hónap, amit még beveszünk az adatbázisunkba. Ez a követési periódus igen rövid, mert a programot 2003 márciusában indítottuk. Ebből kifolyólag csak a rövid távú hatásokat tudjuk kimutatni. Az 1. ábra baloldalán megjelöltük a becsült Kaplan-Meier túlélési funkciót, az összes résztvevőre együtt. Ez azt mutatja, hogy az első 7-8 hónapban meglehetősen ütemesen csökken annak a valószínűsége, hogy valakinek még mindig ne legyen állása, majd a csökkenés üteme lanyhul, mielőtt úgy 18 hónap után többé-kevésbé stagnálni kezdene. Az állástalanság becsült valószínűsége 21 hónap után (ez a leghosszabb időszak, amíg követhetünk valakit) 0,64, vagyis annak a valószínűsége, hogy valaki 21 hónap eltelte előtt kap állást az 0,36. A grafikon alatt található kis táblázat azt mutatja, hogy a résztvevők 25 százaléka munkát talált 10 hónapon belül.

Az 1. ábra jobb oldali része a célcsoportonkénti túlélési funkciót mutatja. Láthatjuk, hogy szignifikáns különbségek vannak a görbék között, amelyekről az olvasható le, hogy a bevándorlóknak és a fiataloknak nagyobb esélyük van a foglalkoztatásra, mint az egyedülálló szülőknek és a tartós segélyezetteknek. Annak a becsült valószínűsége, hogy a programba való regisztrálás után 21 hónappal még mindig állástalan az illető, a fiatalok között 0,61, a bevándorlók között 0,62, az egyedülálló szülők között 0,66 és a többi segélyezett esetében 0,69. A két előbbi célcsoport 25%-a állást talált kilenc hónapon belül, míg az utóbbi két csoport számára 11 hónapra volt szükség, hogy elérjék ugyanezt az arányt.

Mivel az 1.ábra becsült túlélési rátáinál nincsen kiszűrve a személyes jellemzők hatása, a célcsoportok közötti foglalkoztatási esélyekben megfigyelt különbségek egyszerűen abból a tényből is adódhatnak, hogy nagyon heterogén a résztvevők halmaza. A 3. táblázatban található többváltozós elemzések megerősítik, hogy ez így van. Ha ellenőrzés alatt tartjuk a kovariánsokat, nincs többé különbség a célcsoportok foglalkoztatási esélyei között – akkor sem, amikor a férfi és női résztvevőket együtt elemezzük (1. oszlop), és akkor sem, amikor mindkét nemre külön becsüljük a modellt (2. és 3. oszlop). A nem, az életkor és a társadalmi háttér tekintetében szintén igen csekély hatás mutatható ki. Amikor a résztvevők saját végzettségi szintjéről van szó, a legtöbb célcsoportnál egyértelműen pozitív hatást tapasztalunk, kivéve azon fiatalok körében, akik viszonylag alacsony végzettséggel rendelkeznek, valamint a női tartós segélyezettek körében. A családi állapot, úgy tűnik, egyáltalán nem befolyásolja a munkába való belépést, de akiknek kis gyerekeik vannak, azoknál eltolódik a folyamat, még a férfiak között is, és különösen a tartósan segélyezett férfiak körében. A menekült státusz a bevándorló nők számára nehezebbé teszi, hogy állást találjanak, de ez nem igaz a bevándorló férfiakra. Az viszont, hogy mennyi idő telt el bevándorlásuk óta, csak a férfiak esélyeit befolyásolja. Ez a hatás nem lineáris: igen alacsony és stabil az első években, majd növekszik a bevándorlás óta eltelt idő múlásával.

1. ábra: Átlépések a foglalkoztatásba a programba való belépés óta, minden résztvevőre és célcsoportonként



	N	Átléptek a foglal-koztatásba	Elutasí-tottak	25%-os foglalkozta-tottságig eltelt hónapok száma			N	Átléptek a foglal-koztatásba	Elutasí-tottak	25%-os foglalkozta-tottságig eltelt hónapok száma
Résztvevők	9350	27%	73%	10		Bevándorlók	3013	29%	71%	9
						Egyedülálló szülők	1018	24%	76%	11
						Fiatalok	2626	28%	72%	9
						Tartós segélyezettek	2703	24%	76%	11

Forrás: FD-Trygd adatbázis, Statistics Norway

Ami viszont, úgy tűnik, a legjobban számít a munkába való belépés tekintetében, az a korábbi foglalkoztatási és segélyezési történet. Egyértelműen pozitív hatása van a hosszabb

munkatapasztalatnak arra, hogy az érintett állást találjon, különösen, ha nemrégiben, az elmúlt három évben szerzett tapasztalatról van szó. De a tartós segélyezettek körében is számít a munkatapasztalat, ami a munkával szerzett jövedelemhez kapcsolódó évek számában tükröződik. Ennek a fordítottja is igaz, a korábbi munkanélküliség és csökkent munkaképesség egyértelműen negatív hatást gyakorol, és míg a munkanélküliség elsősorban a bevándorló férfiak és egyedülálló szülők vonatkozásában negatív hatású, az utóbbi főleg a fiatalok vonatkozásában az.

A magasabb munkajövedelmű előző év szintén egyértelműen pozitív hatással van a munkába való átmenetre, ez alól csak az egyedülálló szülők jelentenek kivételt. Mivel a munkából származó jövedelem a munkával eltöltött órák és az órabér eredménye, a magasabb jövedelem mind a magasabb bért, mind a több munkaórát tükrözheti, de mivel alapesetben mindkettő hatását pozitívnak tekintjük, együttes hatásuk is a vártnak megfelelő. A szociális segélyezéstől való nagyobb függőség ugyanakkor a másik irányba hat; és az ezen a téren nemrégiben szerzett tapasztalat is többet számít, mint a régebben szerzett tapasztalat. A segélyen töltött hónapok száma (az utolsó hat hónapban) szignifikánsan negatív hatást gyakorol a munkába való belépésre, mind a bevándorló férfiak, mind a fiatalok vonatkozásában, míg a segélyen töltött hónapok száma az elmúlt három évben (nem számítva az utolsó hat hónapot) csak akkor szignifikáns, ha együtt elemezzük az összes célcsoportot.

Némileg meglepő, hogy nem mutatható ki a helyi munkanélküliségi ráta hatása. Lehet, hogy ez a programba bevont önkormányzatok korlátozott számának tudható be (31 2003-ban, 45 2004-ben az országban található összesen 431 önkormányzatból), és szerepe lehet annak is, hogy a vizsgált időszakban a munkaerő-piaci viszonyok igen stabilak voltak. A kettő együtt minden bizonnyal azt vonja maga után, hogy igen kicsik az eltérések a helyi munkanélküliségi rátákban. A sűrűn lakott régiók mutatója is arra szolgál, hogy kiemelje a helyi munkaerő-piaci feltételeket. Itt egy szignifikáns hatás mutatható ki, mégpedig a tartósan segélyezett férfiakra, ami azt mutatja, hogy kisebb esélyük van állást találni, ha egy sűrűn lakott régióban élnek. Feltételezve, hogy több az álláslehetőség a sűrűn lakott területeken, ezt akár meglepőnek is találhatjuk. De ezen célcsoport sikere szempontjából döntőbb a programban való részvétel alatti személyes követés, és ez gyakoribb lehet a szorosabban együtt élő kisközösségekben, mint a nagyobb városi régiókban. Ezen kívül a városok és a népesebb települések segélyezettei között nagyobb arányú lehet a kábítószer-problémákkal küzdők aránya. Sajnos azonban a rendelkezésünkre álló adatokkal nem tudjuk tovább vizsgálni ezeket a hipotéziseket.

A 3. táblázatban található utolsó kovariáns a folyamatidő, vagyis a programba való belépés óta eltelt idő. Ezt hónapokban mértük, és háromhavi egységekre bontottuk, kivéve az utolsó időegységet, amely hat hónapos. Az első ábra túlélési görbéivel összhangban, az első néhány hónapban a legmagasabb a becsült foglalkoztatási ráta, és az ezt követő hónapokban a ráta eleinte gyorsan, majd fokozatosabban csökken. Még ha a modell ellenőrzés alatt tart is sok megfigyelhető tulajdonságot, a lejtőt más tényezők is befolyásolhatják, amelyeket nem tudunk megfigyelni. Olyan modellek, amelyek kontrollálják a nem megfigyelt heterogenitást, részben helyrehozhatnák ezt, de mivel minket elsősorban a különböző magyarázó tényezők hatása érdekelt, és nem annyira az, hogy a kiindulási foglalkoztatási hazárd mennyire függ az időtől, nem alkalmaztunk ilyen modelleket ebben a tanulmányban.

3. táblázat: Átlépések a foglalkoztatásba a résztvevők között. Arányos hazárd regresszióból becsült esélyhányadosok[4], minden résztvevőre és célcsoportonként.

	Minden célcsoport			Bevándorlók		Egyedül álló szülők (mindkét nem)	Fiatalok		Tartós segélyezettek	
	Mind	Férfiak	Nők	Férfiak	Nők		Férfiak	Nők	Férfiak	Nők
Célcsoport (referencia = tartós segélyezettek)										
Bevándorlók	1,130	1,146	1,063							
Egyedülálló anyák	1,108	1,428	0,993							
Fiatalok	1,004	0,979	0,994							
Nők	0,989					0,739				
Életkor (év)	1,017	1,029	0,979	1,065	1,079	0,955	4,260	0,723	0,961	**0,857**
Életkor négyzete/10	0,995	0,994	0,999	**0,989**	0,986	1,005	0,723	0,928	1,001	1,014
Társadalmi háttér (referencia = magas)										
Közepes	0,959	0,979	0,909	1,855	0,270	1,030	0,973	0,804	0,938	1,290
Alacsony	0,913	0,862	0,976	1,646	1,373	1,033	0,866	0,840	0,804	1,235
Ismeretlen	1,074	0,990	1,189	1,996	0,825	0,833	1,226	1,149	**0,600**	1,922
Iskolázottság szintje (referencia = alacsony)										
Közepes	**1,277**	**1,204**	**1,392**	1,163	**1,873**	**1,439**	1,242	1,245	1,239	1,172
Magas	**1,706**	**1,588**	**1,852**	**1,673**	**2,065**	**2,703**	2,218	1,304	**1,549**	1,522

[4] Vastagon szedett koefficiensek: 5%-os szinten szignifikáns

Ismeretlen	**1,328**	1,224	**1,482**	0,928	**1,669**	**1,869**	0,702	1,976	1,066	0,560
Családi állapot (referencia = nőtlen/ hajadon)										
Házas	1,212	1,250	1,125	1,090	1,057		0,835	1,233	1,285	1,472
Korábban volt már házas	1,107	1,100	1,100	1,016	1,089		1,056	0,779	1,184	1,006
Legfiatalabb gyermek életkora (referencia = nincs 18 év alatti gyermek)										
0-2 év	**0,642**	**0,711**	**0,511**	0,752	**0,477**	0,553	1,021	0,476	**0,462**	0,732
3-6 év	**0,775**	0,808	0,812	0,738	0,844	0,722	1,027	0,470	1,138	1,053
7-18 év	0,915	**0,821**	1,065	1,021	1,193	1,011	**0,712**	1,025	0,595	1,172
Bevándorló származás	1,015	1,035	1,021			1,008	1,040	1,342	1,146	0,445
Menekült	**0,844**	0,892	**0,748**	0,838	**0,673**					
Bevándorlás óta eltelt évek										
				0,904	0,973					
Bevándorlás óta eltelt évek négyzete										
				1,035	1,005					
Logaritmus (átmeneti juttatás 1000 koronában az elmúlt 3 évben)										
						1,050				
Megemelt gyermeknevelési támogatás, hónapok száma az elmúlt 3 évben										
						0,995				

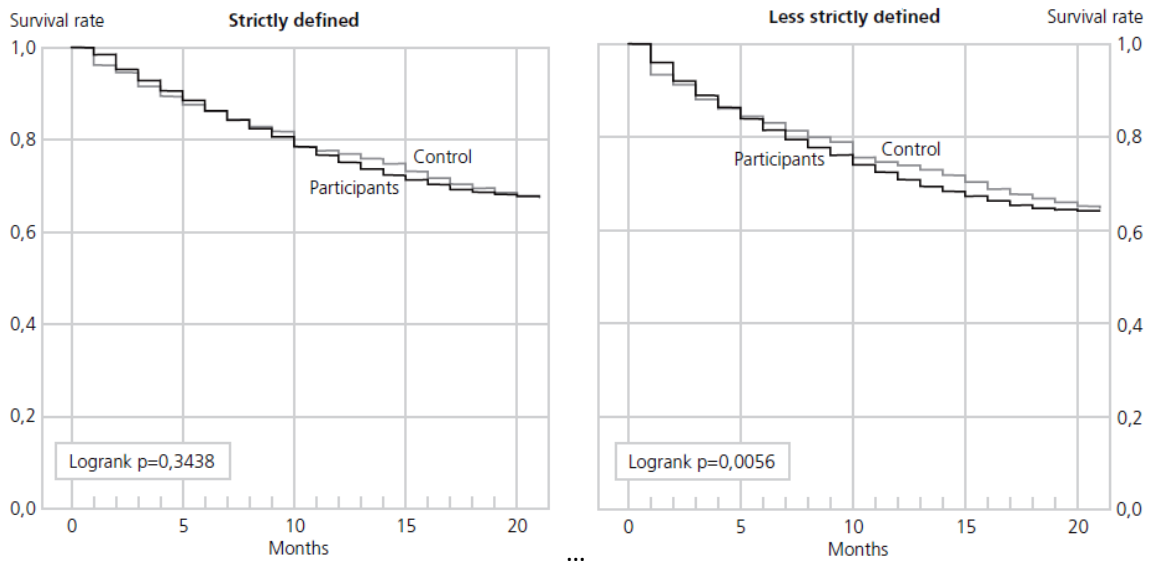
Foglalkoztatásban töltött hónapok száma az elmúlt 3 évben										
	1,027	**1,027**	**1,026**	**1,022**	**1,021**	**1,030**	**1,028**	**1,031**	**1,041**	**1,027**
Munkanélküliként töltött hónapok száma az elmúlt 3 évben										
	0,991	**0,990**	0,922	**0,987**	1,010	**0,981**	1,003	0,978	0,998	0,990
Csökkent munkaképességű az elmúlt 3 évben										
	0,746	**0,734**	**0,773**	0,799	1,459	0,685	**0,703**	**0,559**	0,859	0,891
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 6 hónapban										
	0,953	**0,945**	**0,956**	**0,947**	0,995	0,952	**0,934**	**0,914**	0,953	0,999
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 3 év fennmaradó részében										
	0,994	**0,993**	0,996	0,997	0,999	0,989	0,992	1,006	0,989	0,998
Logaritmus (munkajövedelem 1000 koronában az elmúlt évben)										
	1,112	**1,115**	**1,099**	**1,115**	**1,125**	1,054	**1,129**	**1,120**	**1,098**	**1,161**
Munkajövedelemmel rendelkező évek száma										
	1,013	1,009	**1,024**	0,991	0,978	1,002	1,004	0,974	**1,024**	**1,055**
Sűrűn lakott terület	0,966	0,883	1,127	1,017	1,198	1,338	0,934	1,080	**0,715**	1,241
Helyi munkanélküliségi ráta										
	1,014	1,004	1,036	1,128	1,199	0,968	0,999	0,916	0,945	1,122
Programba való										

belépés óta eltelt idő (referencia = 1-3 hónap)										
4-6 hónap	**0,781**	**0,726**	0,885	**0,782**	1,151	0,775	**0,642**	0,883	**0,745**	0,716
7-9 hónap	**0,628**	**0,582**	**0,717**	**0,614**	0,980	**0,652**	**0,468**	**0,613**	**0,679**	**0,564**
10-12 hónap	**0,665**	**0,592**	0,807	**0,594**	1,262	0,652	**0,618**	0,679	**0,574**	0,617
13-15 hónap	**0,508**	**0,567**	**0,408**	**0,482**	0,637	**0,394**	0,729	**0,426**	**0,539**	**0,145**
16-21 hónap	**0,359**	**0,289**	**0,497**	**0,343**	0,657	0,538	0,538	0,495	**0,212**	**0,289**
Valószínűséghányados	**0,289**	760,3	407,1	253,9	111,2	109,1	223,8	164,9	351,3	115,9
Szabadságfok	33	32	32	30	30	29	28	28	28	28
N (személy-hónapok)	90 882	58 601	32 281	20 369	9 364	10 066	16 419	7 886	21 008	5 770

7.2 A program hatásának értékelése

Most a program hatásának kérdését vesszük szemügyre, azzal, hogy összehasonlítjuk a résztvevők túlélési rátáját a hozzájuk illesztett kontrollcsoport kapcsolódó rátáival. Ha kimutatható szignifikáns különbség a két csoport túlélési rátái között, akkor azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a programnak volt hatása a munkába való átmenetre. Miképp az előző részben (7.1) elmagyaráztuk, a sikernek két definíciója van: egy szigorú és egy kevésbé szigorú, és az alábbi ábra a mindkét definícióra vonatkozó eredményeket ábrázolja. A 2. ábrán látható az összes résztvevő és kontroll személy túlélési rátája, mind a szűk definícióra (a bal oldali részben), mind a kevésbé szigorú definícióra (a jobboldali részben). Amennyiben a foglalkoztatás szigorú definícióját alkalmazzuk, nem mutatható ki szignifikáns különbség a kezelt és a kontroll csoport között ($p > 0,34$). Ugyanakkor, ha a kevésbé szigorú definíciót alkalmazzuk, kimutatható a pozitív hatás ($p < 0,01$). Ebben az esetben az első 10 hónap alatt a résztvevők 25%-a talált állást, míg a kontrollcsoportban ez 11 hónap. Az átmeneti ráta így egy kicsit magasabb a résztvevőknél, mint a nem résztvevőknél.

2. ábra: Átlépések a foglalkoztatásba az összes résztvevő és az illesztett kontroll csoport körében. Szigorúan és kevésbé szigorúan definiált foglalkoztatás.

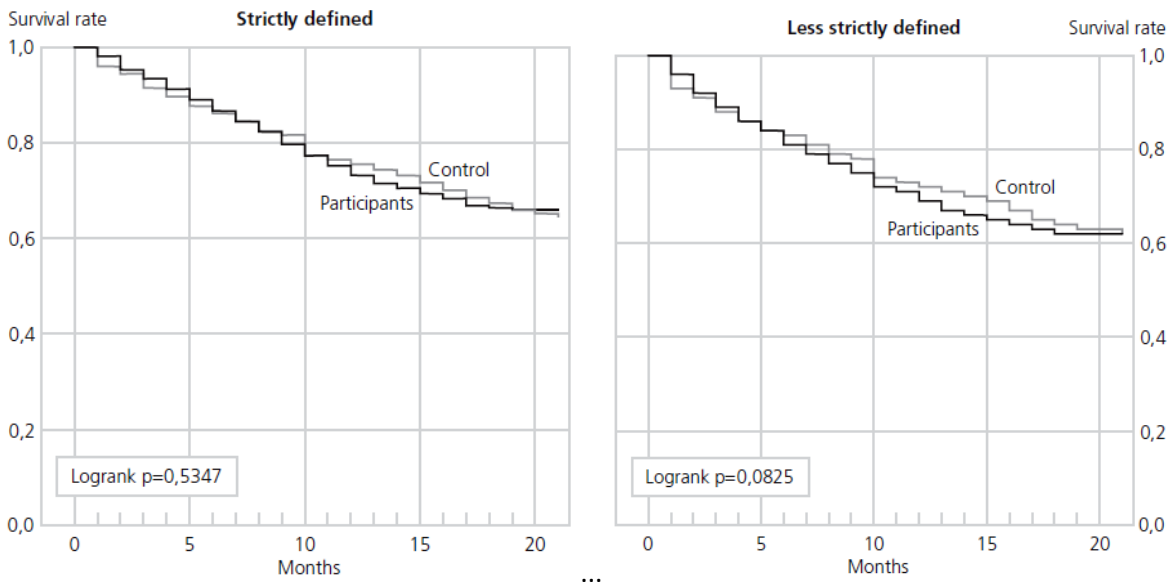


	N	Átléptek a foglal-koztatás ba	Elutasí-tottak	25%-os foglalkozta-tottságig eltelt hónapok száma			N	Átléptek a foglal-koztatás ba	Elutasí-tottak	25%-os foglalkozta-tottságig eltelt hónapok száma
Kontroll	9328	26%	74%	14		Kontroll	9328	29%	71%	11
Résztvevők	9328	23%	77%	13		Résztvevők	9328	27%	73%	10

Forrás: FD-Trygd adatbázis, Statistics Norway

Mindegyik célcsoportot külön is meg kell vizsgálnunk, mivel az átlagos hatás különböző lehet az egyes alcsoportoknál. A 3-6. ábrákon látható az egyes csoportok túlélési rátája. A bevándorlók vonatkozásában a munkába való átlépés rátája kicsivel magasabbnak tűnik a kezelt csoport esetében, de ez a különbség nem szignifikáns. Mégis, ha a foglalkoztatás kevésbé szigorú definícióját alkalmazzuk, azt látjuk, hogy a p-érték igen kicsi (p=0,0825), ami azt mutatja, hogy ha elfogadjuk a siker ezen definícióját, akkor lehetséges egy nagyon kicsi pozitív hatás.

3. ábra: Átlépések a foglalkoztatásba a résztvevő bevándorlók és az illesztett kontroll csoport körében. Szigorúan és kevésbé szigorúan definiált foglalkoztatás

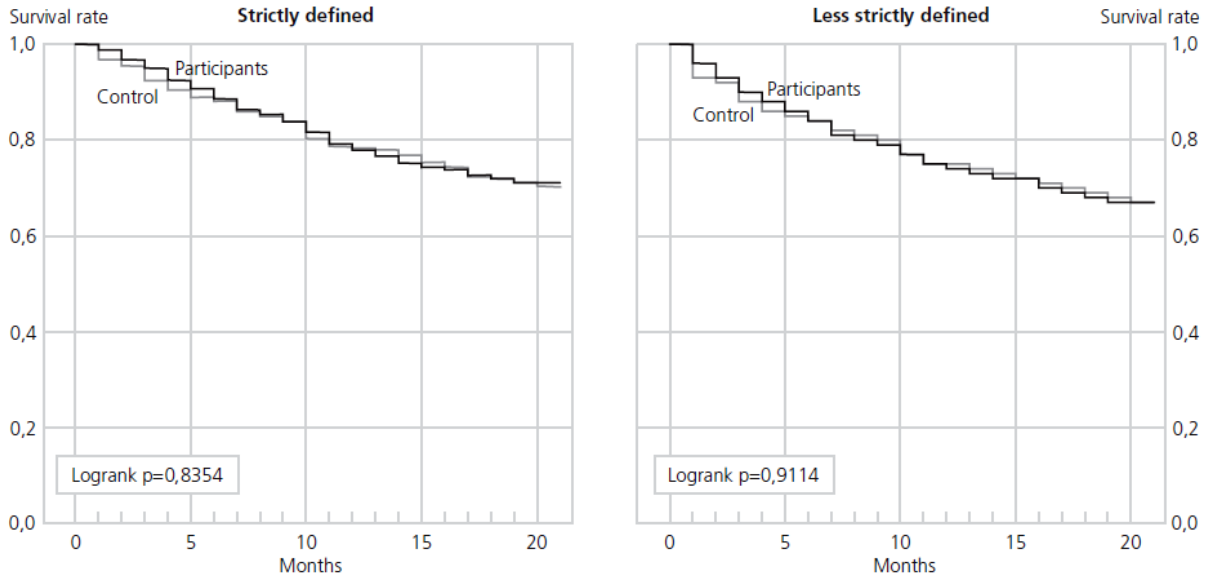


...

	N	Átléptek a foglal-koztatás ba	Elutasí-tottak	25%-os foglalkozta-tottságig eltelt hónapok száma			N	Átléptek a foglal-koztatás ba	Elutasí-tottak	25%-os foglalkozta-tottságig eltelt hónapok száma
Kontroll	3000	29%	71%	13		Kontroll	3000	32%	68%	10
Résztvevők	3000	25%	75%	12		Résztvevők	3000	29%	71%	9

Forrás: FD-Trygd adatbázis, Statistics Norway

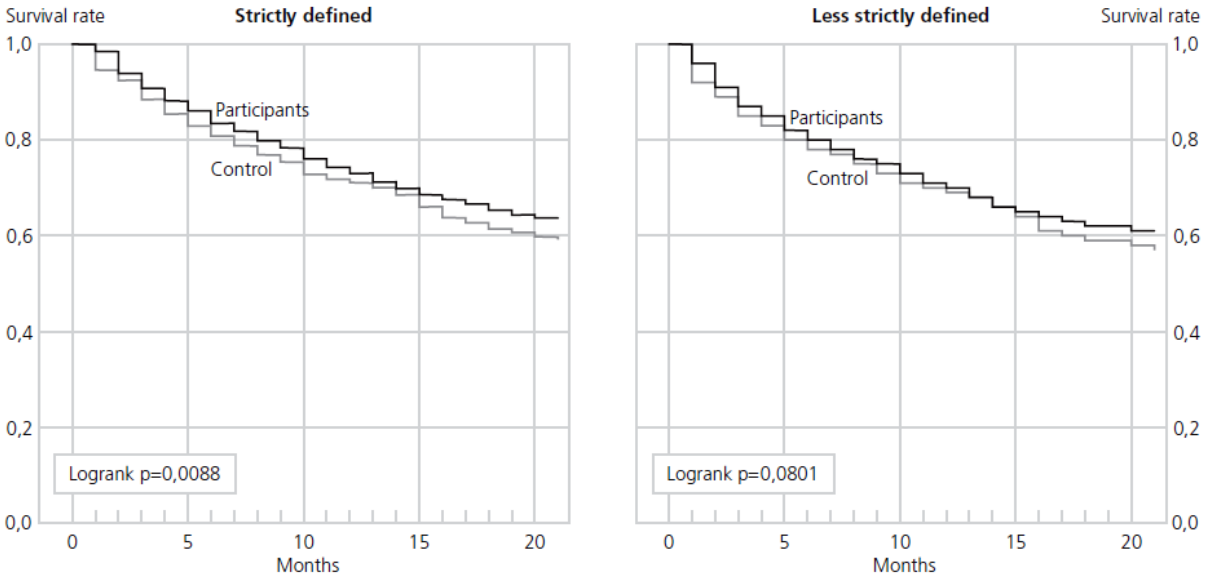
4. ábra: Átlépések a foglalkoztatásba a résztvevő egyedülálló szülők és az illesztett kontroll csoport körében. Szigorúan és kevésbé szigorúan definiált foglalkoztatás.



	N	Átléptek a foglal-koztatás ba	Elutasí-tottak	25%-os foglalkozta-tottságig eltelt hónapok száma			N	Átléptek a foglal-koztatás ba	Elutasí-tottak	25%-os foglalkozta-tottságig eltelt hónapok száma
Kontroll	1012	24%	76%	16		Kontroll	1012	27%	73%	12
Résztvevők	1012	20%	80%	15		Résztvevők	1012	24%	76%	12

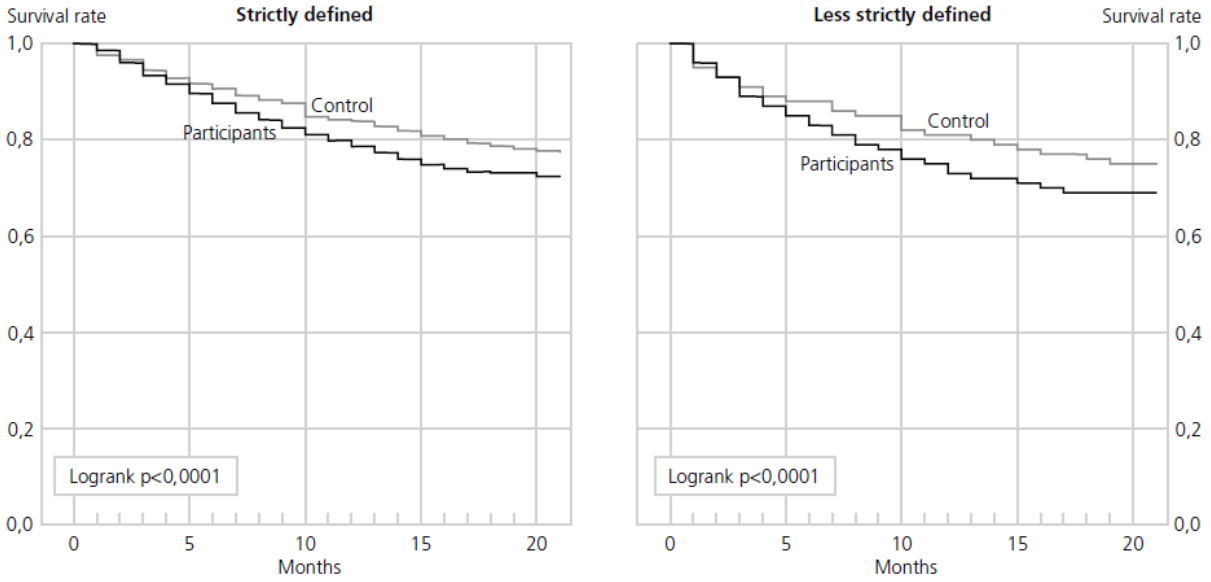
Forrás: FD-Trygd adatbázis, Statistics Norway

5. ábra: Átlépések a foglalkoztatásba a résztvevő fiatalok és az illesztett kontroll csoport körében. Szigorúan és kevésbé szigorúan definiált foglalkoztatás.



	N	Átléptek a foglal-koztatásba	Elutasí-tottak	25%-os foglalkozta-tottságig eltelt hónapok száma			N	Átléptek a foglal-koztatásba	Elutasí-tottak	25%-os foglalkozta-tottságig eltelt hónapok száma
Kontroll	2637	32%	68%	10		Kontroll	2637	34%	66%	8
Résztvevők	2637	25%	75%	11		Résztvevők	2637	28%	72%	9

6. ábra: Átlépések a foglalkoztatásba a résztvevő tartós segélyezettek és az illesztett kontroll csoport körében. Szigorúan és kevésbé szigorúan definiált foglalkoztatás.



	N	Átléptek a foglal-koztatás ba	Elutasí-tottak	25%-os foglalkozta-tottságig eltelt hónapok száma			N	Átléptek a foglal-koztatás ba	Elutasí-tottak	25%-os foglalkozta-tottságig eltelt hónapok száma
Kontroll	2 679	18%	82%	-		Kontroll	2 679	21%	79%	20
Résztvevők	2 679	20%	80%	15		Résztvevők	2 679	24%	76%	11

Az egyedülálló szülők vonatkozásában semmilyen hatás nem mutatható ki, mivel a túlélési ráta csaknem azonos a kezelt és a kontroll csoportnál. Ezt az eredményt az sem befolyásolja, hogy a foglalkoztatás szigorú vagy kevésbé szigorú definícióját alkalmazzuk. Talán meglepő viszont az az eredmény, hogy a hatás a fiatalokra vonatkozóan statisztikailag szignifikáns, de nem az elvárt irányba. A kezelt csoport túlélési rátája magasabb, mint a kontrollcsoporté, ami azt jelenti, hogy a hatás erre a csoportra kontraproduktív volt. Ez áll a foglalkoztatás kevésbé szigorú és szigorú definíciójának használatakor is, de csak az utóbbi esetében szignifikáns (p <0,01). A kezelt csoportnál 11 hónapba telt, hogy 25%-uk állást találjon, szemben a kontroll csoport 10 hónapjával. Az, hogy a fiatalok körében nem volt kimutatható programhatás, összhangban van más tanulmányokkal (Larsson 2002, Hardoy 2005), de a mi esetünkben ennek metodológiai oka is lehet. Az illesztési eljárás során a személyek utolsó három évének történetét használjuk kovariánsként. Ha feltételezzük, hogy a résztvevők rendelkeznek olyan nem megfigyelhető látens jellemzőkkel, amelyek nagyban korrelálnak foglalkoztatásuk és segélyezettségük történetével, akkor az idő túl rövid lehetett ahhoz, hogy ezek a jellemzők megnyilvánuljanak életük eddig dokumentált szakaszában, és lehet, hogy csak életük egy későbbi szakaszában válnak láthatóvá. Más szóval a fiatalok esetében rövidebb eddigi életpályájuk miatt nem biztos, hogy olyan hatékony az illesztési eljárás, mint az idősebb csoportok esetében. A segélyezettek körében mutatható ki a legjelentősebb hatás, és ez a hatás

magasan szignifikáns mind a szigorú, mind a kevésbé szigorú definíció alkalmazásakor. A résztvevőknél 15 hónapba tellett, hogy 25%-uk állást találjon, összehasonlítva a kontroll csoport több mint 21 hónapjával (vagyis hosszabb idő, mint ameddig a vizsgálatba vont időszak tartott), ha a foglalkoztatás szigorú definícióját alkalmaztuk ($p < 0{,}0001$). Amikor a kevésbé szigorú definíciót alkalmaztuk, a különbség nőtt, és a becsült időszak 11 hónap lett a kezelt csoport, és 20 hónap a kontroll csoport esetében.

8. Összefoglalás és végkövetkeztetés

Tanulmányunkban a különösen hátrányos helyzetű csoportokra irányuló szakmai rehabilitációs program rövidtávú hatásait vizsgáltuk Norvégiában. Ez a kezdeményezés a norvég kormány Szegénység Elleni Akcióterve részeként valósult meg, amelyet 2003-ban indítottak. A fő szándék az volt, hogy a résztvevők gazdaságilag önállóvá váljanak, de mivel ezek a csoportok a munkaerőpiacon rendkívül hátrányos helyzetűek, a rövidtávú cél az, hogy rendszeres munkát kapjanak.

A program négy olyan célcsoportra fókuszál, amelyeknek a fő jövedelemforrása a szociális segély: tartós segélyezettek, egyedülálló szülők, fiatalok és bevándorlók. Bevándorlók akkor is bevonhatók a programba, ha nem kapnak segélyt, de jó okkal feltételezhető, hogy különleges segítségre van szükségük ahhoz, hogy állást találjanak. Számos önkormányzat olyan munkaprogramokat ajánlott ezeknek a csoportoknak, amelyek összekapcsolódnak a szociális szolgálatok és a munkaerő-piaci szolgálatok korábbinál szorosabb együttműködésével. Így tehát a célcsoportok a szokásos munkaprogramoknál több támogatást kapnak, ami a szolgálatok szoros együttműködéséből adódó összehangolt hatásnak is köszönhető. Ebben a tanulmányban ezeknek az erőfeszítéseknek az összesített hatását értékeljük. Kutatási stratégiánk kettős: egy kvázi-kísérleti eljárást alkalmaztunk, hogy megbecsüljük a résztvevőkre vonatkoztatott átlagos hatást, és egy többváltozós hazárd ráta modellt használtunk, hogy megvizsgáljuk az első álláshoz vezető folyamat meghatározóit. Az utóbbi abba ad betekintést, hogy milyen egyéni jellemzők kapcsolódnak össze a foglalkoztatás jobb esélyével, míg az előbbi lehetővé teszi számunkra, hogy egy kontroll csoport megkonstruálásával megbecsüljük a programhatást, és ezáltal kiiktassuk a szelekciós torzítás hatását a munkaprogramból. Külön elemzést végeztünk minden csoportra, mivel a hatás a célcsoportok tekintetében heterogén lehetett.

Azt találtuk, hogy az összes célcsoportot együtt vizsgálva az átlagos programhatás pozitív, de csak akkor, ha a munkát igen széles értelemben definiáljuk. Ha szigorúbban definiáljuk, akkor nem mutatható ki statisztikailag szignifikáns hatás. Ugyanakkor a hatás célcsoportonként eltérő. A bevándorlók és az egyedülálló anyák vonatkozásában nem mutatható ki hatás, bárhogy definiáljuk is a foglalkoztatást. A fiatalok esetében kimutatható egy kicsi, szignifikáns kontraproduktív hatás, ami azt jelenti, hogy jobban jártak volna, ha *nem* vettek volna részt az adott programban. Csak a tartós segélyezettek körében mutatható ki jelentős hatás az elvárt irányba. Ez az eredmény statisztikailag szignifikáns, és kimutatható mind a szigorú, mind a kevésbé szigorú definíció alkalmazásakor. A hatás ezen felül meglehetősen erős is.

Amikor nem vesszük figyelembe az egyéni jellemzőket, a munkába való átlagos átlépési ráta célcsoportonként eltérő, ami azt sugallná, hogy a különböző célcsoportok foglakoztatási esélyei különböznek egymástól. Azonban ha kiszűrjük az egyéni jellemzők hatását, a célcsoportok közötti különbségek eltűnnek. Ez azt jelenti, hogy a csoportok közötti átlagos

különbségek kompozíciós hatások. A legfontosabb, legtöbbet számító tulajdonságok a korábbi foglalkoztatási és segélyezési előélet, és ezek hatásai a várttal megegyeznek: a nagyobb munkatapasztalathoz a munkába való magasabb átlépési ráta kapcsolódik. Ezzel megegyezően, a hosszabb időtartamú segélyezetti előélet alacsonyabb átlépési rátával jár. A hatások nagyrészt hasonlóak a célcsoportok és a nemek tekintetében, ami azt mutatja, hogy nagyjából ugyanazok a tényezők határozzák meg a foglalkoztatási esélyeket az összes alcsoportban.

Fontos kérdés, hogy a kezdeményesnek *miért* volt pozitív hatása a tartós segélyezettekre, viszont a többi csoportra nem. A mi tanulmányunkkal párhuzamosan kutatást végeztek a vizsgált kezdeményezés kivitelezéséről is, és e kutatás szerint a jóléti szolgálatok és a foglalkoztatási szolgálatok közötti szorosabb együttműködésnek tudható be a pozitív hatás. Ez az együttműködés egymás munkájának és a kliensek szükségleteinek jobb megértéséhez vezet. Korábban a foglalkoztatási szolgálatok hajlamosak voltak úgy tekinteni a szociális szolgálatok ügyfeleire, mint akik nem alkalmazhatóak, mivel ezek az ügyfelek különösen hátrányos helyzetűek és jóval több erőfeszítést kíván állást találni nekik. Azonban a foglalkoztatási szolgálatok most több pénzt, és a szociális szolgálattal való együttműködés révén több segítséget is kapnak. Így az erre a csoportra irányuló foglalkoztatási erőfeszítések már nem a többi munkanélküli ügyfél rovására történnek. Ennek eredményeként a tartós segélyezettek több és jobb szolgáltatáshoz jutnak (Schafft and Spjelkavik 2006: 104).

De miért nem jelentkezett ugyanez a pozitív hatás a többi célcsoport esetében? Lehetséges, hogy a szorosabb együttműködésből származó előnyök nem gyakoroltak hatást ezekre a csoportokra? Ha a fiatalok csoportját nézzük, az egyik magyarázat az lehet, hogy az illesztési eljárás nem működött olyan jól erre a csoportra, mint a többire. Mivel a segélyezési és a foglalkoztatási előélet a két legfontosabb tényező mind a részvétel, mind a siker vonatkozásában, sokan e fiatalok közül egyszerűen túl fiatalok ahhoz, hogy számottevő előéletük legyen. Tehát lehetnek olyan nem megfigyelt jellemzőik, amelyek még nem jelentkeztek eddigi életpályájuk során. Emiatt elképzelhető, hogy ha a csoportok meg is egyeznek minden megfigyelhető jellemző tekintetében, a kezelt csoport mégis hátrányosabb helyzetű lehet mint a kontroll csoport, és így a programhatás becslése negatív irányba torzíthat. Ugyancsak lehetséges, hogy erősen ösztönzi az álláskeresést a juttatások csökkentésének kilátásba helyezése abban az esetben, ha valaki nem hajlandó részt venni az aktiváló programban, ami azt eredményezheti, hogy a kontrollcsoportba könnyebben foglalkoztatható személyek kerülnek. Ez minden célcsoportra igaz lehet, de fokozottan áll ez a fiatalokra, mivel nekik még nincsen (legalábbis egyelőre) hosszú marginalizációs előéletük. Másfelől azonban egyéb tanulmányok is úgy találták, hogy a foglalkoztatási programok jó eséllyel kontraproduktívak a fiatalok számára (Calmfors és társai 2001, Larsson 2002, Hardoy 2005), és ez fennállhat a szolgálatok együttműködéséből származó előnyök *ellenére* is. Mindebből következően bizonytalan, hogy ez a konkrét program növelte, vagy csökkentette ezt a kontraproduktív hatást.

Mivel a célcsoportoknak valószínűleg különböző típusú munkára irányuló kezdeményezéseket kínálnak fel, lehetséges, hogy a hatásban mutatkozó különbség annak a ténynek tudható be, hogy a különböző módszereknek különböző a hatásuk (lásd Dahl and Lorentzen 2005). Valószínű például, hogy a bevándorló csoportnak nagy arányban kínálnak fel olyan tanfolyamokat, amelyek javítják a készségeiket a norvég nyelv terén, vagy más módon növelik társadalmi és kulturális tőkéjüket. Ha ez a helyzet, akkor ennek rövid távon még nem lehet jelentős hatása, viszont a jövőben jobb eredményeket hozhat. Ami az egyedülálló szülőket illeti, mintegy ötven százalékuknak iskoláskor alatti gyermeke van, és ez

lehet az egyik magyarázata annak, miért nem tapasztalható hatás ebben a csoportban. Elképzelhető, hogy a kisgyermekek gondozása és a gyermekek napközbeni állátásának költségei akadályt jelentenek, és ebben az esetben valószínűleg még az ilyen jellegű munkaprogramok sem jelentenek nagy segítséget. Adataink nem teszik lehetővé, hogy utánajárjunk ezeknek a feltevéseknek, ezeknek a témáknak a kutatásához más jellegű tanulmányok szükségesek.

Mivel kutatásunkban a maximális megfigyelési idő mindössze 21 hónap, csak rövid távú hatásokat tudtunk értékelni. Ezért feltétlenül szükség van olyan vizsgálatokra, amelyek hosszabb időn keresztül követik a résztvevőket. Különösen fontos szempont lenne a jövőben annak vizsgálata, hogy azok, akik állást kaptak, képesek-e - és milyen mértékben - arra, hogy azt hosszabb időn keresztül *megtartsák*. Ha az állások megtartásának időtartamát is bevonjuk a vizsgálatba, az módosíthatja a program becsült hatását, mivel lehetséges, hogy egyes célcsoportokban a hatások tartósabban érvényesülnek, mint másokban. Ha hosszabb időszakra nézve elemezzük az adatokat, lehetővé válik az is, hogy megbecsüljük a szegénységre gyakorolt hatásokat, úgy, hogy elemezzük a kereseteket és a jóléti ellátásoktól való függőséget azután, hogy a résztvevők kiléptek a munkaprogramokból. A fiatalok csoportját illetően tekintetbe kell vennünk azt is, hogy milyen mértékben térnek vissza az oktatásba, növelve így humán és kulturális tőkéjüket, ami hosszú távon előnyösebbnek bizonyulhat.

Mostanáig tehát a rövid távú elemzés szerint az erre a négy célcsoportra irányuló kezdeményezés csak a tartós szociális segélyezettek esetében bizonyult sikeresnek, a másik három célcsoport számára viszont nem. A többváltozós elemzés érdekes tapasztalata az is, hogy ugyanazok a jellemzők a célcsoportokon átnyúlóan ugyanazokat a hatásokat látszanak kiváltani. Ennek fényében rejtélyes, hogy az összhatás mégis célcsoportonként különböző. A jövőbeni kutatásoknak mélyebbre kell majd ásniuk ezen különbségek okainak kiderítésében.

IRODALOM

Allison, Paul D. (1985). *Survival Analysis Using the SAS System. A Practical Guide.* SAS Institute Inc., Cary, NC, USA.

Ashworth, K., Cebulla, A., Greenberg, D. and Walker, R. (2004): Meta-evaluation: Discovering what works best in welfare provision. *Evaluation,* **10**, 193-216.

Betcherman, G., Olivas, K. and Dar, A. (2004): *Impact of active labour market programmes: New evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries*. SP Discussion paper 0402, The World Bank

Calmfors, L., Forslund, A. and Hemström, M. (2001): Does active market policy work? Lessons from the Swedish experiences. *Swedish economic policy review,* **85**, 61-124.

Calmfors, L., A. Forslund and M. Hemström (2002): Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. Working paper 2002:4, IFAU, Uppsala.

Dagsvik, J. K., Kornstad, T. and Skjerpen, T. (2006): Analysis of the discouraged worker phenomenon. *Discussion Papers* 453, Statistics Norway.

Dahl, E. and Lorentzen, T. (2005): What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway. *International Journal of Social Welfare,* **14** , 86-98.

Dahl, E. (2003): Does 'workfare' work? The Norwegian experience. *International Journal of Social Welfare,* **12**, 274-288.

Graversen, B. K. and Jensen, P. (2006): *A reappraisal of the virtues of private sector employment programmes*. IZA discussion paper No. 2230, Bonn: Institute for the study of labour

Hamre, J. I. and Bråthen, M. (2006): *Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak påbegynt 4. kvartal 2003. Dokumentasjon og analyse av effekter november 2004.* Rapporter 2006/5, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Hardoy, I. (2005): Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes: The case of Norwegian youth programmes. *Labour,* **19**, 425-467.

Heckman, J., LaLonde, R. and Smith, J. A. (1999): The economics and econometrics of active labour market programmes, A. Orley and D. Card, (eds.), *Handbook of Labour Economics, volume III*, Elsevier Science, Amsterdam, 1865-2097.

Jahoda, M. (1981): Economic recession and mental health: Some conceptual issues. *Journal of Social Issues,* **44**, 13-23.

Kjeldstad, R. and M. Rønsen (2004): Welfare rules, business cycles, and employment dynamics among lone parents in Norway. *Feminist Economics,* **10**, 61-89.

Kluve, J. (2006): *The effectiveness of European active labour market policy*. IZA Discussion paper No. 2018, Bonn: Institute for the study of labour

Kvinge, T. and Djuve, A. B. (2006): *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?* Rapport 517, Oslo: Fafo 34

Larsson, L. (2002): Evaluation of Swedish youth labour market programmes. *The journal of human resources,* **38**, 891-927.

Lorentzen, T. and Dahl, E. (2005): Active labour market programmes in Norway: Are they helpful for social security recipients? *Journal of European social policy,* **15**, 27-45.

Martin, J. P. (2000): What works among active labour market policies: Evidence from the OECD countries' experiences. *OECD Economic studies,* **30**, 79-113.

Martin, J. P. and Grubb, D. (2001): What works for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish economic policy review*, **8**, 9-56.

Michalopoulos, C. and Schwartz, C. (2000): *Executive Summary. National evaluation of welfare-to-work strategies. What works best for whom: Impact of 20 welfare-to-work programmes by subgroup*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.

Moe, A. (2000): Aktiv arbeidsmarkedspolitikk i Norge 1989-95. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, **41**,3-36.

Mortensen, D.T. (1986): Job search and labour market analysis. In Ashenfelter, O. and R. Layard (eds): *Handbook of Labour Economics*, Vol II. Elsevier science publishers BV

OECD (2007): OECD Employment Outlook, Paris.

Pedersen J-T. (1998): *Er arbeidslinjen egnet til å hjelpe klientene ut av stønadsrollen? Langtidsoppfølging av effekter av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmisbrukere*. Oslo: Seksjon for trygdemedisin, Institutt for allmennmedisin og samfunnsmedisinske fag, Universitetet i Oslo.

Rosholm, M. (2005): Arbejdsmarkedspolitik og integration af indvandrere. *Søkely på arbeidsmarkedet* **22**, 293-302.

Raaum, O., H. Torp and T. Tzhang (2002): Business cycles and the impact of labour market programmes. Memorandum No 14/2002, Oslo: Department of Economics, University of Oslo.

Raaum, O., K. Røed and H. Torp (2002): Riktig satsing I arbeidsmarkedspolitikken? (Right emphasis on labour market policy?). *Norsk Økonomisk Tidsskrift* **116**, 167-184. Available at: http://www.samfunnsokonomene.no (in Norwegian only).

Rosholm, M. and O. Toomet (2005): A search model of discouragement. *IZA Discussion Paper* 1633.

Rosholm, M. (2005): Arbejdsmarkedspolitik og integration af indvandrere (Labour market policy and integration of immigrants). *Søkelys på arbeidsmarkedet* 2/2005, 293-302. Oslo: Institutt for samfunnsforskning (Institute for Social Research).

Røed, K. and O. Raaum (2006): Do labour market programmes speed up the return to work? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* **68**, 541-568.

Rønsen M. and T. Skarðhamar (2006): Virkningen av Arbeids- og velferdsdirektoratets tiltakssatsing blant sosialhjelpsmottakere. En evaluering basert på FD-Trygd, Reports 2006/41, Statistics Norway. 35

Schafft, A. and Spjelkavik, Ø. (2006): *På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere*. AFI-rapport 7/06, Arbeidsforskningsinstituttet.

Sianesi, B. (2004): An evaluation of the Swedish system of active labour market programmes in the 1990s. *Review of Economics and Statistics*, **86**, 133-155.

Smedslund, G., Hagen, K. B., Steiro, A., Johme, T., Dalsbø, T. K. and Rud, M. G. (2006): *Work programmes for welfare recipients*. URL: http://www.campbellcollabouration.org/frontend2.asp?ID=54: The Campbell Collabouration

St.meld nr. 6 (2002-3): *Action plan against poverty. White paper on poverty reduction 2002.* Oslo: The Ministry of Social Affairs.

Warr, P. (1987): *Work, unemployment, and mental health.* Oxford University Press. Aakvik, A. (1998): *Five Essays on the Microeconomic Evaluation of Job Training Programmes.*Dissertation in Economics No. 15. Bergen: University of Bergen.

Aakvik, A., Heckman, J. J. and Vytlacil, E. J. (2005): Estimating treatment effects for discrete outcomes when responses to treatment vary: an application to Norwegian vocational rehabilitation programmes. *Journal of Econometrics*, **125**, 15-51.

FÜGGELÉK

A1. táblázat: Leíró statisztikák és normalitás-teszt. Résztvevők és kontrollcsoport. Férfiak, bevándorló célcsoport. Átlag és százalék

	2003. április 1.				2004. január 1.				2004. július 1.			
	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)
Életkor (év)	33,96	34,23	-2,7	0,5	34,42	34,78	-3,5	0,6	35,00	34,76	2,2	0,7
Szociális háttér (%)												
Magas	1	1			1	1			2	2		
Közepes	4	3	4,5	0,3	5	4	5,1	0,4	4	3	5,1	0,4
Alacsony	2	2	-0,7	0,9	3	4	4,0	0,5	3	2	5,8	0,4
Ismeretlen	94	95	-4,4	0,3	91	92	-5,3	0,4	91	93	-8,4	0,2
Iskolázottság szintje (%)												
Alacsony	9	8			12	12			12	12		
Közepes	41	43	-5,6	0,2	41	39	4,9	0,4	40	41	-0,5	0,9
Magas	9	9	0,6	0,9	9	9	0,0	1,0	8	9	-3	0,6
Ismeretlen	41	40	2,9	0,5	37	39	-4,5	0,5	39	38	1,4	0,8
Legfiatalabb gyermek életkora (%)												
0-2	12	11			12	12			13	15		
3-6	11	9	5	0,2	10	9	3,9	0,5	13	14	-2,1	0,8
7-18	12	14	-5,1	0,2	14	16	-5,7	0,4	13	12	2	0,8
Nincs 18 év alatti gyermek	65	66	-1,1	0,8	64	64	1,3	0,8	61	59	4,7	0,5
Családi állapot (%)												
Nőtlen / hajadon	34	32			37	38			34	29		
Házas	51	52	-2,3	0,6	47	46	2,0	0,8	50	53	-6,8	0,3
Korábban volt már házas	15	16	-2,8	0,5	16	16	0,0	1,0	16	18	-3,2	0,7

Utolsó segélyfizetés óta eltelt idő (%)												
Jelenleg is kap	61	62			64	65			65	64		
1-6 hónap	15	15	1,1	0,8	15	14	4,2	0,5	15	15	-0,7	0,9
7-24 hónap	3	2	2,4	0,5	3	2	6,4	0,2	3	4	-3,6	0,6
25-36 hónap	13	13	0,7	0,9	12	12	0,0	1,0	11	11	-1,2	0,8
Több mint 36 hónap	7	8	-1,6	0,6	5	7	-3,2	0,4	6	6	1,2	0,8
Menekült (%)	80	80	-0,4	0,9	78	77	2,6	0,7	76	77	-1	0,9
Bevándorlás óta eltelt évek száma	8,01	8,03	-0,2	1,0	8,43	8,35	1,2	0,8	8,45	8,19	3,7	0,6
Munkanélküliként töltött hónapok száma	8,72	8,72	0	1,0	9,13	9,47	-3,9	0,6	8,77	9,23	-5,3	0,5
Csökkent munkaképességű az elmúlt 3 évben (%)	0,26	0,25	2,5	0,5	0,26	0,24	2,4	0,7	0,26	0,23	3,8	0,5
Foglalkoztatásban töltött hónapok száma az elmúlt 3 évben	5,57	5,26	3,3	0,3	5,65	6,07	-4,6	0,4	5,44	5,79	-3,7	0,5
Utolsó fogalakoztatás óta eltelt idő (elmúlt három év)	23,28	23,35	-0,5	0,9	23,51	22,50	7,4	0,2	25,24	24,43	6	0,4
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 6 hónapban	3,59	3,62	-1,2	0,8	3,59	3,56	1,2	0,9	3,52	3,49	1,3	0,9
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 3 év fennmaradó részében	12,91	12,97	-0,6	0,9	12,96	12,77	2,0	0,8	12,65	12,27	4	0,6
Munkajövedelemmel rendelkező évek száma	2,65	2,78	-2,3	0,5	2,58	2,73	-3,0	0,6	2,78	3,00	-4,4	0,5
Munkajövedelem az elmúlt évben (1000 korona)	35,37	37,40	-2,3	0,5	33,51	33,15	0,6	0,9	36,36	44,71	-9,9	0,1
Helyi munkanélküliségi ráta	3,76	3,77	-1	0,8	4,37	4,36	1,0	0,9	4,28	4,25	3,4	0,6
Sűrűn lakott terület (%)	95	96	-2,8	0,4	98	97	4,8	0,3	95	95	-1,7	0,8

Forrás: FD-Trygd adatbázis, Statistics Norway

A2. táblázat: Leíró statisztikák és normalitás-teszt. Résztvevők és kontrollcsoport. Nők, bevándorló célcsoport. Átlag és százalék

	2003. április 1.				2004. január 1.				2004. július 1.			
	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)
Életkor (év)	33,44	33,41	0,4	0,9	31,52	31,78	-2,8	0,8	32,08	31,86	2,4	0,8
Társadalmi háttér (%)												
Magas	1	1			6	7			2	2		
Közepes	2	1	2,4	0,6					2	1	7,9	0,3
Alacsony	1	1	4	0,4	3	1	13,1	0,2	5	5	-3,1	0,8
Ismeretlen	96	97	-4,1	0,4	94	92	-5	0,7	92	92	-2,3	0,8
Iskolázottság szintje (%)												
Alacsony	13	12			18	18			8	6		
Közepes	31	32	-1,8	0,8	31	29	4,2	0,7	40	41	-2,5	0,8
Magas	8	6	6,4	0,2	4	4	0	1,0	5	4	2,2	0,8
Ismeretlen	48	50	-3,1	0,6	47	49	-3,8	0,7	48	49	-3,5	0,7
Legfiatalabb gyermek életkora (%)												
0-2	12	13			9	10			16	18		
3-6	22	26	-7,7	0,2	20	15	11,3	0,3	20	23	-5,8	0,6
7-18	21	21	0,4	0,9	20	21	-3,2	0,8	22	20	2,9	0,8
Nincs 18 év alatti gyermek	44	40	7,5	0,2	52	54	-3,8	0,7	42	39	5,9	0,6
Családi állapot (%)												
Nőtlen / hajadon	19	16			32	35			27	29		
Házas	72	76	-2,8	0,4	57	53	8,2	0,5	64	63	1,2	0,9
Korábban volt már házas	9	8	3,2	0,6	11	12	-2,3	0,9	9	8	4,5	0,7
Utolsó segélyfizetés óta eltelt idő (%)												

Jelenleg is kap	24	22			34	32			34	34		
1-6 hónap	8	7	2,4	0,5	15	17	-9,1	0,5	7	9	-3,8	0,5
7-24 hónap	2	3	-5,3	0,4	1	1	-6,3	0,6	5	5	0	1,0
25-36 hónap	13	15	-3,9	0,5	17	15	5,3	0,6	22	19	7,7	0,5
Több mint 36 hónap	53	53	-1,8	0,8	33	34	-2,8	0,8	33	34	-2,6	0,8
Menekült (%)	49	49	1	0,9	62	61	2,6	0,8	64	67	-7,3	0,5
Bevándorlás óta eltelt évek száma	7,23	7,00	3,2	0,5	7,13	7,06	1,4	0,9	7,15	7,10	0,8	0,9
Munkanélküliként töltött hónapok száma	5,07	4,49	8,7	0,2	5,58	5,13	6,6	0,6	5,26	5,01	4	0,7
Csökkent munkaképességű az elmúlt 3 évben (%)	0,13	0,13	0	1,0	0,11	0,15	-8,7	0,5	0,09	0,10	-3	0,8
Foglalkoztatásban töltött hónapok száma az elmúlt 3 évben	4,27	4,00	3	0,5	4,45	3,93	6	0,5	4,63	5,66	-11,6	0,2
Utolsó fogalakoztatás óta eltelt idő (elmúlt három év)	26,97	27,21	-1,7	0,8	25,71	25,43	2	0,9	25,41	24,41	7,1	0,5
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 6 hónapban	1,38	1,26	6,4	0,4	2,01	2,03	-1,3	0,9	1,67	1,59	4,4	0,7
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 3 év fennmaradó részében	4,77	4,52	3,5	0,6	6,59	6,63	-0,6	1,0	6,59	6,73	-1,8	0,9
Munkajövedelemmel rendelkező évek száma	1,37	1,16	5,6	0,1	0,94	0,94	0,3	1,0	0,70	0,77	-3,1	0,7
Munkajövedelem az elmúlt évben (1000 korona)	24,02	22,39	2,3	0,6	26,43	25,50	1,4	0,9	21,57	27,74	-3,6	0,7
Helyi munkanélküliségi ráta	3,75	3,75	0,4	0,9	4,38	4,42	-4,9	0,6	4,18	4,20	-2,3	0,8
Sűrűn lakott terület (%)	95	96	-3,1	0,5	94	93	1,9	0,8	92	92	1,9	0,8

Forrás: FD-Trygd adatbázis, Statistics Norway

A3. táblázat: Leíró statisztikák és normalitás-teszt. Résztvevők és kontrollcsoport. Egyedülálló szülők célcsoport. Átlag és százalék

	2003. április 1.				2004. január 1.				2004. július 1.			
	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)
Nők (%)	92	93			89	90			94	92		
Bevándorló származás (%)	30	32	-4,7	0,5	29	33	-10,2	0,3	32	35	-5,8	0,6
Életkor (év)	32,69	31,91	10	0,1	32,62	32,68	-0,8	0,9	33,71	33,77	-0,8	0,9
Társadalmi háttér(%)												
Magas	7	6			5	5			4	4		
Közepes	37	40	-4,8	0,4	39	36	7,1	0,4	43	40	6,8	0,5
Alacsony	25	23	4,2	0,5	26	25	2,0	0,8	21	22	-3,1	0,7
Ismeretlen	31	32	-2,1	0,7	30	34	-11,3	0,3	32	34	-3,9	0,7
Iskolázottság szintje (%)												
Alacsony	21	21			22	20			19	16		
Közepes	62	61	2,3	0,7	66	63	4,7	0,6	64	64	0,0	1,0
Magas	7	7	1,4	0,8	4	6	-5,5	0,5	7	8	-3,3	0,7
Ismeretlen	9	11	-4,1	0,5	8	11	-12,0	0,3	11	13	-7,6	0,5
Legfiatalabb gyermek életkora (%)												
0-2	5	5			4	4			5	5		
3-6	40	44	-9,5	0,1	41	44	-4,5	0,6	88	89	-2,3	0,8
7-18	50	46	8,4	0,2	47	44	7,1	0,5				
Nincs 18 év alatti gyermek	5	5	1,6	0,8	8	9	-5,3	0,9	7	6	5,2	0,6
Utolsó segélyfizetés óta eltelt idő (%)												
Jelenleg is kap	57	57			65	66			63	62		
1-6 hónap	22	23	-1,3	0,8	19	20	-3,3	0,7	17	18	-2,1	0,8

7-24 hónap	4	3	5,3	0,2	3	2	3,3	0,6	3	3	0,0	1,0
25-36 hónap	14	17	-5,1	0,3	12	11	2,1	0,8	14	14	1,0	0,9
Több mint 36 hónap	1	1	4	0,2	1	1	0,0	1,0	2	3	-2,2	0,8
Munkanélküliként töltött hónapok száma	9,11	8,95	2	0,8	10,01	10,34	-4,0	0,7	9,30	9,52	-2,7	0,8
Csökkent munkaképességű az elmúlt 3 évben (%)	0,25	0,17	9,8	0,0	0,26	0,26	0,0	1,0	0,26	0,25	1,1	0,9
Foglalkoztatásban töltött hónapok száma az elmúlt 3 évben	5,34	5,79	-4,9	0,4	5,73	4,66	11,7	0,2	4,09	4,30	-2,4	0,8
Utolsó fogalakoztatás óta eltelt idő (elmúlt három év)	24,89	24,74	1,1	0,9	24,49	25,82	-9,8	0,3	27,15	26,76	3,0	0,7
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 6 hónapban	3,27	3,21	3,1	0,7	3,36	3,43	-3,7	0,7	3,36	3,41	-2,3	0,8
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 3 év fennmaradó részében	9,83	9,63	2,5	0,7	10,18	10,26	-1,0	0,9	10,26	9,99	3,1	0,8
Munkajövedelemmel rendelkező évek száma	3,81	3,56	4,3	0,4	3,81	3,42	6,9	0,4	3,92	3,98	-1,2	0,9
Munkajövedelem az elmúlt évben (1000 korona)	25,62	26,15	-0,8	0,9	25,34	24,50	1,5	0,9	20,40	22,83	-4,2	0,6
Helyi munkanélküliségi ráta	3,80	3,78	3,1	0,6	4,24	4,22	1,8	0,8	4,29	4,29	0,7	0,9
Sűrűn lakott terület (%)	94	95	-2,9	0,5	94	95	-2,8	0,7	94	93	2,7	0,7
Megemelt gyermeknevelési támogatás, hónapok száma az elmúlt 3 évben	10,51	10,49	0,7	0,9	10,49	10,33	5,5	0,6	10,29	10,07	7,0	0,4
Az utolsó megemelt gyermeknevelési támogatás kifizetése óta eltelt hónapok száma	0,67	0,74	-3,4	0,6	0,67	0,73	-2,8	0,8	0,81	0,72	3,9	0,7
Átmeneti segély (1000 korona)	112,95	118,91	-6,3	0,3	105,65	105,35	0,3	1,0	114,41	116,84	-2,3	0,8

Forrás: FD-Trygd adatbázis, Statistics Norway

A4. táblázat: Leíró statisztikák és normalitás-teszt. Résztvevők és kontrollcsoport. Férfiak, fiatal célcsoport. Átlag és százalék

	2003. április 1.				2004. január 1.				2004. július 1.			
	Részt-vevők	Kont-roll	Adjust ed bias	P-érték (t-próba)	Részt-vevők	Kont-roll	Adjust ed bias	P-érték (t-próba)	Részt-vevők	Kont-roll	Adjust ed bias	P-érték (t-próba)
Bevándorló származás (%)	8	7	2,6	0,5	9	7	4,4	0,4	14	14	1,9	0,8
Társadalmi háttér (%)												
Magas	15	14			18	16			19	18		
Közepes	65	66	-2,0	0,7	64	65	-3,9	0,5	66	71	-9,0	0,2
Alacsony	14	15	-3,8	0,5	12	12	0,0	1,0	10	8	5,3	0,4
Ismeretlen	6	5	6,8	0,2	6	7	-0,9	0,9	6	4	8,2	0,3
Iskolázottság szintje (%)												
Alacsony	35	34			28	27		28	29			
Közepes vagy magasabb	65	66	-1,0	0,8	72	73	-1,3	0,8	72	71	4,1	0,5
Legfiatalabb gyermek életkora (%)												
0-2	1	2			2	2			1	0		
3-6	4	5	-5,2	0,3	4	3	6,2	0,3	4	4	-2,5	0,1
7-18	21	19	3,6	0,4	17	17	-0,9	0,9	28	29	-2,0	0,8
Nincs 18 év alatti gyermek	74	75	-0,8	0,9	77	78	-1,7	0,8	67	66	1,9	0,8
Családi állapot (%)												
Nőtlen / hajadon	99	99			99	99			98	98		
Házas	1	1	2,4	0,6	1	1	-2,0	0,8	1	0	6,8	0,3
Korábban volt már házas	0	0	0,0	1,0	0	0	0,0	1,0	0	1	-12,8	0,7
Utolsó segélyfizetés óta eltelt idő (%)												
Jelenleg is kap	51	51			54	51			47	46		
1-6 hónap	18	18	0,0	1,0	16	20	-11,4	0,1	21	20	1,8	0,8

7-24 hónap	6	6	1,6	0,7	6	7	-7,5	0,3	5	6	-4,9	0,5
25-36 hónap	21	22	-2,5	0,5	20	20	-0,9	0,9	22	24	-5,0	0,5
Több mint 36 hónap	5	3	4,3	0,1	5	2	7,6	0,0	5	4	3,7	0,3
Életkor (év)	20,46	20,49	-1,8	0,7	20,86	20,84	1,0	0,8	20,24	20,22	1,1	0,8
Munkanélküliként töltött hónapok száma	6,92	6,74	3,1	0,6	6,60	6,31	5,1	0,4	6,39	6,13	4,3	0,6
Csökkent munkaképességű az elmúlt 3 évben (%)	0,46	0,47	-1,3	0,8	0,38	0,40	-2,6	0,7	0,38	0,36	3,0	0,7
Foglalkoztatásban töltött hónapok száma az elmúlt 3 évben	6,68	6,83	-1,6	0,7	7,12	7,45	-3,8	0,5	6,19	6,24	-0,6	0,9
Utolsó fogalakoztatás óta eltelt idő (elmúlt három év)	22,06	21,66	2,8	0,6	21,14	21,88	-5,4	0,4	22,02	21,53	3,5	0,6
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 6 hónapban	2,64	2,63	-1,4	0,8	2,47	2,46	0,8	0,9	2,38	2,30	3,8	0,6
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 3 év fennmaradó részében	7,38	7,39	-0,1	1,0	6,11	6,36	-3,6	0,8	5,77	5,85	-1,3	0,9
Munkajövedelemmel rendelkező évek száma	0,80	0,83	-2,1	0,7	0,67	0,61	5,1	0,4	0,51	0,50	0,6	0,9
Munkajövedelem az elmúlt évben (1000 korona)	29,14	30,02	-1,7	0,7	0,67	0,61	5,1	0,4	0,51	0,50	0,6	0,9
Helyi munkanélküliségi ráta	3,8	3,77	3,1	0,6	4,27	4,22	5,6	0,4	4,19	4,15	4,6	0,5
Sűrűn lakott terület (%)	87	89	-4,4	0,3	88	88	0,5	0,9	88	86	5,8	0,4

Forrás: FD-Trygd adatbázis, Statistics Norway

A5. táblázat: Leíró statisztikák és normalitás-teszt. Résztvevők és kontrollcsoport. Nők, fiatal célcsoport. Átlag és százalék

	2003. április 1.				2004. január 1.				2004. július 1.			
	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)
Bevándorló származás (%)	8	8	0,0	1,0	6	6	1,3	0,84	7	5	6,3	0,4
Társadalmi háttér (%)												
Magas	14	12			18	22			18	22		
Közepes	67	72	-10,9	0,1	67	68	-0,9	0,92	62	59	7,3	0,5
Alacsony	14	11	9,2	0,2	16	17	-2,6	0,80	13	15	-6,4	0,6
Ismeretlen	5	5	-1,2	0,9	4	3	4,9	0,63	7	4	12,5	0,3
Iskolázottság szintje (%)												
Alacsony	24	23			24	24			26	24		
Közepes vagy magasabb	76	77	-2,6	0,7	76	76	0,0	1,00	74	76	-3,6	0,7
Legfiatalabb gyermek életkora (%)												
0-2	4	5			4	4			3	2		
3-6	5	4	4,1	0,5	4	3	4,3	0,61	3	3	0,0	1,0
7-18	18	16	5,2	0,4	14	10	9,3	0,20	23	26	-5,8	0,6
Nincs 18 év alatti gyermek	73	76	-5,3	0,4	78	82	-9,4	0,25	71	70	3,2	0,7
Családi állapot (%)												
Nőtlen / hajadon	94	94			96	94			95	96		
Házas	5	5	-2,3	0,8	4	6	-8,9	0,38	3	3	2,8	0,8
Korábban volt már házas	1	1	-2,7	0,8	0	0	0,0	1,00	2	1	5,3	0,7
Utolsó segélyfizetés óta eltelt idő (%)												
Jelenleg is kap	52	51			55	53			40	43		
1-6 hónap	18	19	-4,1	0,6	19	21	-3,6	0,73	20	21	-1,4	0,9

7-24 hónap	4	5	-2,2	0,7	4	4	0,0	1,00	5	5	0,0	1,0
25-36 hónap	20	23	-5,8	0,4	16	19	-7,6	0,40	27	26	2,4	0,8
Több mint 36 hónap	5	3	7,1	0,0	5	3	5,6	0,22	8	6	5,1	0,4
Életkor (év)	20,24	20,31	-3,5	0,5	20,15	20,14	0,5	0,96	19,76	19,63	7,4	0,4
Munkanélküliként töltött hónapok száma												
	5,82	5,57	5,1	0,5	5,51	5,25	5,2	0,64	4,66	4,23	8,7	0,4
Csökkent munkaképességű az elmúlt 3 évben (%)												
	0,25	0,27	-3,8	0,6	0,15	0,17	-5,2	0,61	0,18	0,16	3,2	0,7
Foglalkoztatásban töltött hónapok száma az elmúlt 3 évben												
	8,15	8,23	-0,8	0,9	8,61	8,44	1,8	0,85	8,10	7,86	2,4	0,8
Utolsó fogalakoztatás óta eltelt idő (elmúlt három év)	18,80	18,98	-1,2	0,9	18,72	18,77	-0,4	0,97	20,31	19,61	4,9	0,6
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 6 hónapban												
	2,74	2,69	2,5	0,8	2,52	2,66	-7,3	0,49	2,24	2,40	-7,7	0,5
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 3 év fennmaradó részében												
	6,51	6,36	2,3	0,8	5,82	6,41	-8,8	0,44	4,53	4,80	-4,3	0,7
Munkajövedelemmel rendelkező évek száma												
	0,74	0,73	0,6	0,9	0,41	0,38	4,3	0,60	0,41	0,36	4,7	0,6
Munkajövedelem az elmúlt évben (1000 korona)												
	32,94	36,66	-8,0	0,2	25,94	25,97	-0,1	0,99	24,81	21,56	7,9	0,4
Helyi munkanélküliségi ráta	3,70	3,68	2,2	0,7	4,09	4,21	-11,8	0,21	4,03	4,06	-2,9	0,8
Sűrűn lakott terület (%)	87	84	8,8	0,2	86	88	-3,5	0,68	84	82	5,4	0,6

Forrás: FD-Trygd adatbázis, Statistics Norway

A6. táblázat: Leíró statisztikák és normalitás-teszt. Résztvevők és kontrollcsoport. Férfiak, tartósan segélyezett célcsoport. Átlag és százalék

	2003. április 1.				2004. január 1.				2004. július 1.			
	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)
Bevándorló származás (%)	2	3	-4,8	0,3	2	1	7,4	0,1	2	2	0,0	1,0
Társadalmi háttér (%)												
Magas	12	12			16	16			17	18		
Közepes	54	57	-7,4	0,1	51	49	4,5	0,5	56	52	7,9	0,2
Alacsony	28	26	4,6	0,3	26	29	-5,0	0,4	21	23	-4,6	0,5
Ismeretlen	6	5	5,4	0,2	7	6	2,4	0,7	6	7	-1,9	0,8
Iskolázottság szintje (%)												
Alacsony	18	17			18	17			19	18		
Közepes	71	73	-3,0	0,5	71	72	-0,8	0,9	71	71	-1,0	0,9
Magas	9	9	-1,8	0,7	7	8	-2,5	0,7	8	8	0,0	1,0
Ismeretlen	2	1	4,5	0,3	3	3	0,0	1,0	2	3	-10,5	0,2
Legfiatalabb gyermek életkora (%)												
0-2	3	3			2	2			2	2		
3-6	2	1	1,0	0,7	2	3	-4,1	0,4	2	1	2,5	0,6
7-18	3	4	-2,5	0,5	4	5	-4,1	0,5	4	4	-1,0	0,9
Nincs 18 év alatti gyermek	92	92	1,1	0,8	92	90	4,6	0,4	92	92	-1,4	0,8
Családi állapot (%)												
Nőtlen / hajadon	81	81			79	77			81	84		
Házas	5	4	1,6	0,6	4	4	-1,3	0,8	4	3	5,5	0,2
Korábban volt már házas	14	14	-0,7	0,9	18	19	-3,5	0,6	15	13	4,2	0,5
Utolsó segélyfizetés óta eltelt idő (%)												

Jelenleg is kap	66	66			69	69			66	67		
1-6 hónap	16	17	-2,7	0,5	14	15	-1,5	0,8	19	17	5,1	0,4
7-24 hónap	4	4	-0,4	0,9	4	6	-5,9	0,3	3	2	2,9	0,5
25-36 hónap	12	12	-0,7	0,8	11	9	3,3	0,5	11	11	-1,1	0,8
Több mint 36 hónap	1	1	2,5	0,2	1	1	1,4	0,6	2	3	-3,3	0,4
Életkor (év)	34,93	34,87	0,7	0,9	35,39	36,09	-7,2	0,2	34,94	34,61	3,5	0,6
Munkanélküliként töltött hónapok száma												
	13,42	13,57	-1,6	0,7	12,43	12,71	-3,0	0,7	12,32	11,87	4,7	0,5
Csökkent munkaképességű az elmúlt 3 évben (%)												
	0,58	0,58	0,4	0,9	0,54	0,50	4,4	0,4	0,59	0,56	2,8	0,7
Foglalkoztatásban töltött hónapok száma az elmúlt 3 évben												
	5,29	5,33	-0,4	0,9	5,86	6,21	-3,7	0,5	5,08	5,16	-0,8	0,9
Utolsó fogalakoztatás óta eltelt idő (elmúlt három év)	25,07	24,92	1,1	0,8	25,15	24,87	2,1	0,7	26,23	26,59	-2,8	0,7
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 6 hónapban												
	3,70	3,65	2,4	0,6	3,51	3,46	2,5	0,7	3,73	3,75	-0,9	0,9
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 3 év fennmaradó részében												
	13,44	13,18	2,6	0,6	11,55	11,83	-2,8	0,7	12,05	12,52	-4,7	0,5
Munkajövedelemmel rendelkező évek száma												
	9,88	10,03	-1,6	0,7	10,38	11,13	-7,9	0,2	9,90	9,28	6,8	0,3
Munkajövedelem az elmúlt évben (1000 korona)												
	38,13	38,29	-0,2	1,0	35,73	34,48	1,4	0,7	34,79	32,67	2,4	0,6
Helyi munkanélküliségi ráta	3,86	3,82	4,0	0,4	4,35	4,31	4,1	0,5	4,25	4,23	2,5	0,7
Sűrűn lakott terület (%)	90	92	-4,1	0,2	89	91	-4,1	0,4	89	93	-11,3	0,0

Forrás: FD-Trygd adatbázis, Statistics Norway

A7. táblázat: Leíró statisztikák és normalitás-teszt. Résztvevők és kontrollcsoport. Nők, tartósan segélyezett célcsoport. Átlag és százalék

	2003. április 1.				2004. január 1.				2004. július 1.			
	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)	Részt-vevők	Kont-roll	Adjusted bias	P-érték (t-próba)
Bevándorló származás (%)	4	5	-5,2	0,6	1	1	0,0	1,0	3	2	8,7	0,4
Társadalmi háttér (%)												
Magas	13	15			16	11			9	6		
Közepes	47	52	-10,6	0,2	52	55	-6,3	0,6	60	62	-3,4	0,8
Alacsony	28	22	11,8	0,1	20	20	1,5	0,9	22	25	-5,9	0,6
Ismeretlen	13	11	5,1	0,5	12	14	-6,5	0,6	8	8	3,2	0,8
Iskolázottság szintje (%)												
Alacsony	20	21			16	20			15	16		
Közepes	66	66	1,4	0,9	68	62	12,0	0,3	70	72	-3,6	0,8
Magas	11	11	0,0	1,0	15	16	-5,0	0,6	11	8	7,3	0,5
Ismeretlen	2	2	2,5	0,8	5	1	5,3	0,7	3	3	0,0	1,0
Legfiatalabb gyermek életkora (%)												
0-2	4	4			6	4			3	1		
3-6	13	14	-1,0	0,9	8	8	2,1	0,8	10	10	0,0	1,0
7-18	9	8	4,3	0,6	7	9	-8,3	0,4	7	8	-5,7	0,6
Nincs 18 év alatti gyermek	74	74	-1,5	0,9	79	79	0,0	1,0	81	81	0,0	1,0
Családi állapot (%)												
Nőtlen / hajadon	68	67			64	68			64	62		
Házas	12	14	-4,2	0,5	12	10	4,8	0,6	14	14	2,1	0,9
Korábban volt már házas	20	19	0,8	0,9	24	22	4,7	0,7	22	25	-6,2	0,6
Utolsó segélyfizetés óta eltelt idő (%)												

Jelenleg is kap	58	62			61	59			69	70		
1-6 hónap	18	15	7,3	0,4	12	12	0,0	1,0	18	15	7,0	0,6
7-24 hónap	2	2	3,0	0,6	4	3	2,8	0,8	3	2	3,9	0,7
25-36 hónap	15	15	0,8	0,9	15	18	-6,0	0,5	9	12	-6,4	0,5
Több mint 36 hónap	7	7	0,0	1,0	8	8	-1,7	0,8	2	1	2,7	0,6
Életkor (év)	34,77	34,09	6,8	0,4	33,99	33,23	7,9	0,5	33,68	34,68	-10,7	0,4
Munkanélküliként töltött hónapok száma												
	10,62	9,72	11,1	0,3	8,33	8,46	-1,8	0,9	9,97	9,96	0,1	1,0
Csökkent munkaképességű az elmúlt 3 évben (%)												
	0,26	0,25	2,2	0,8	0,56	0,66	11,1	0,3	0,61	0,54	7,2	0,6
Foglalkoztatásban töltött hónapok száma az elmúlt 3 évben												
	6,43	6,68	-2,4	0,7	6,03	6,03	-0,1	1,0	5,10	5,21	-1,2	0,9
Utolsó fogalakoztatás óta eltelt idő (elmúlt három év)	24,20	23,17	7,4	0,4	25,01	24,35	5,0	0,7	26,15	26,56	-3,2	0,8
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 6 hónapban												
	3,16	3,23	-3,4	0,7	3,39	3,20	8,7	0,5	3,91	3,92	-0,8	1,0
Szociális segélyen töltött hónapok száma az elmúlt 3 év fennmaradó részében												
	11,23	10,31	9,8	0,3	11,31	9,90	14,7	0,2	12,01	12,08	-0,7	1,0
Munkajövedelemmel rendelkező évek száma												
	6,92	6,62	3,9	0,6	5,65	5,51	2,1	0,8	5,58	5,90	-4,8	0,7
Munkajövedelem az elmúlt évben (1000 korona)												
	29,87	35,39	-7,4	0,3	27,60	30,09	-3,5	0,7	24,91	22,60	4,5	0,7
Helyi munkanélküliségi ráta	3,78	3,80	-2,2	0,7	4,30	4,20	10,8	0,3	4,22	4,26	-4,8	0,7
Sűrűn lakott terület (%)	93	95	-6,9	0,2	92	93	-3,7	0,7	86	89	-6,7	0,6

Forrás: FD-Trygd adatbázis, Statistics Norway