

SIMONYI ÁGNES

Aktiválás – foglalkoztatás- és szociálpolitikák eszközeinek és intézményeinek összehangolása a fejlett országokban¹

A tanulmány bemutatja, hogy Nyugat-Európában már a kilencvenes évek közepétől kételyek fogalmazódtak meg a szűken kezelt foglalkoztatáspolitikai eszközök hatásossága és a munkaerő-piaci, valamint a szociális ellátások és szolgáltatások egymástól való elszakítottasága miatt. Az ekkortájt formálódni kezdő aktiválási politikák két területen kezdtek reformokba: a szegénységet enyhítő segélyezés és a munkanélküliek ellátása közötti viszonyt illetően, valamint a munkaerőpiaci és a szociális szolgáltatási együttműködés szervezeti, intézményi kereteit illetően. A tanulmány különböző országok azonos irányba mutató – bár megvalósításukban különböző – törekvéseit mutatja be az ellátásokhoz fűződő jogok és kötelezettségek újraszabályozása terén is. Felhívja a figyelmet arra, hogy a támogatottak sokféle aktiváló programban való részvételi kötelezettségét mindenütt intenzív, minőségi szolgáltatásokkal kísérték. Az aktiváló politikák ezen alapvető feltételének érdekében a szolgáltató rendszerekért és együttműködésükért felelős szakigazgatási és önkormányzati rendszerekben is reformokat hajtottak végre.

Bevezetés

A szociális ellátások – tágabban a jóléti juttatások – foglalkoztatási ellenőztönző hatása Magyarországon az elmúlt évtizedben, különösen pedig néhány segélyezéssel, közmunkákkal kapcsolatos intézkedést követően a közelmúlt pár évében került a szakmai és közpolitikai viták közé-

¹ A tanulmány a Foglalkoztatási Hivatal TÁMOP 1.3.1 projektje, V. részfeladata „A szociális ellátás hatása a foglalkoztatásra” téma keretében készült, a témavezető Adler Judit volt.

pontjába. Az elmúlt évtizedek egyesült államokbeli és nyugat-európai „welfare/workfare” vitái itthon 2008-tól a „segély helyett munkát”, majd pedig a 2010-es kormányváltást követően a jólétivel szembeállított „munka-alapú társadalom” foglalkoztatás- és szociálpolitikai követelményeinek megfogalmazása kapcsán lángoltak fel. E résztanulmány célja áttekinteni és értékelni azokat a szakpolitikai folyamatokat (eredményeket, problémákat és diszfunkciókat együtt), amelyek az aktiválás gyakran hangsúlyozott célkitűzései mögött a fejlett országok jóléti rendszereiben – közelebbről foglalkoztatáspolitikájában és segélyezési rendszereiben – végbementek, illetve végbemennek.

A folyamat ugyanis nem zárult le. Az „Európa 2020 Stratégia”² az intelligens és fenntartható növekedés hosszú távú céljai mellett harmadikként az „inkluzív növekedést” fogalmazta meg, vagyis a magas foglalkoztatáson, valamint szociális és területi kohézió alapuló növekedés prioritását. A foglalkoztatás növelését célzó munkahelyteremtés mellett így kiemelt cél az adó- és szociális juttatási rendszerek hatékonyságának emelése, az, hogy „meg is érje dolgozni”. Kiemelt célja az Uniónak a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem és a munkaerőpiacról kirekesztettek integrálása a foglalkoztatásba. Az európai stratégia ezen alapvető és hosszú távú törekvései Magyarország foglalkoztatás- és szociálpolitikájának is a tengelyében állnak. A foglalkoztatottság, a munkaerő-piaci aktivitás növelése – különösen a leghátrányosabb helyzetű társadalmi rétegeké – a növekedés és a társadalmi integráció alapvető kérdése. Ennek érdekében kell erősíteni a munkavállalást mind szélesebb körben elérhetővé és kifizetődővé tevő foglalkoztatás- és szociálpolitikai eszköz- és intézményrendszert, valamint egyensúlyt teremteni a szociális biztonságot és a munkára ösztönzést szolgáló támogatások között. Ehhez kell rendelni nálunk is a szociális és foglalkoztatási szolgáltatások komplex, széles körben hatni tudó, differenciált szolgáltató rendszerét. A nemzetközi tapasztalatokat a továbbiakban ezeknek az európai és hazai foglalkoztatás- és szociálpolitikai prioritásoknak a szempontjából tekintem át.

Mivel az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök felülvizsgálata és a szociális segélyezéssel való összefüggéseinek áttekintése Nyugat-Európában (valamint az Egyesült Államokban, Kanadában, Ausztráliában és Japánban) már a kilencvenes években megkezdődött, e résztanulmányhoz a kilencvenes és 2000-es évek rendkívül gazdag nyugat-európai szakirodalmából merítettem. Ezek jelentős része – és nemcsak az OECD és EU megrendelésre készültek, hanem a különböző nemzeti kutatási alapokból finanszírozottak is – két vagy több ország tapasztalatait és folyamatait összehasonlító elemzés. Fontos jellemzőjük a számok, adatsorok mögé tekintő, a közpolitikák alakulását hosszabb távon befolyásoló tényezőket értelmező kvalitatív voltak.

² Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, a Bizottság közleménye, Brüsszel, 2010. 3. 3. COM (2010)

A foglalkoztatáspolitikák többoldalú felülvizsgálata a kilencvenes évektől kezdődően

Jóléti függés, segélyezési csapda, jogok és kötelezettségek egyensúlya, foglalkoztatás-barát jóléti politika, foglalkoztathatóság, legyen a munka kifizetődő, aktiválás... Különböző kifejezések és jelszavak, amelyek a fejlett országok szakpolitikai vitáiban sűrűn felbukkantak. Mit is jeleznek ezek a kifejezések? Jelzik a különböző szakpolitikák, szakpolitikai eszközök és intézmények egymáshoz való viszonyának változását, és természetesen jelzik azokat a társadalmi változásokat is, amelyek a foglalkoztatás rendszerének átalakulásával – a globalizálódással, a technikai és technológiai fejlődéssel, a migrációval – a fejlett ipari társadalmakban a XX. század második felétől végbementek. Azokat a változásokat, amelyek egyúttal a fejlett világ jóléti rendszereit – társadalombiztosítását, egészségügyi és nyugdíjrendszereit, oktatását, lakhatást és megélhetést nyújtó segélyezési rendszereit – is kihívások elé állították.

A változások átszüremlése a foglalkoztatáspolitikába lassú és fokozatos volt, míg napjainkban kezdenek kiterjedni a többi közpolitikai alrendszerre, így elsősorban a szociális ellátásokra és szolgáltatásokra, de jelentős mértékben már a nyugdíjrendszerekre és családtámogatási rendszerekre is. A munkanélküliséget kezelő európai foglalkoztatáspolitikai eszközeinek korábbi felosztása aktív (a foglalkoztatásba visszasegítő) és passzív (az elvesztett jövedelmet kompenzáló) ellátásokra már korábban is jelezte az aktiválás szándékát. De a foglalkoztatási folyamatokat befolyásoló közpolitikák elemzése Nyugat-Európában már a kilencvenes évek közepétől kezd túllépni a szűken vett foglalkoztatáspolitikáért felelős szakigazgatás keretében működtetett foglalkoztatáspolitikai eszköz- és intézményrendszer működtetésén. A hazai közpolitikai figyelem középpontjában azonban épp ekkor a foglalkoztatáspolitikai szakigazgatás kiépítése, az aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök, ellátások kialakításának, szabályozásának, finanszírozásának és lebonyolításának kérdései vannak napirenden. Ez volt az a történelmi periódus, amikor a kelet-közép-európai országok piaczgazdasági átalakulása során e térségben is bevezetésre kerültek a nyugat-európai foglalkoztatáspolitikai eszközök, intézmények. Akkor, amikor a szakirodalmat áttanulmányozva már látható, hogy a fejlett országokban (az OECD térségében és az EU-tagállamok majd mindegyikében) az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök eredményességét illetően kemény kételyek fogalmazódtak meg ezeknek a más jóléti ellátásoktól és szolgáltatásoktól, elsősorban a segélyezéstől és oktatástól, képzéstől való elszakíttóságuk vagy nem kellő összehangoltságuk miatt. Térségünkben, azon belül nálunk viszont ekkor épül ki a szociálpolitika önálló intézmény- és eszközrendszere, ekkor formálódik az önálló szakképzési rendszer és a demokratikus oktatási rendszer, párhuzamosan a munkaerő-piaci intézményrendszerrel, és sajnos attól számos szakmai, közpolitikai, intézményi érdekből, törekvésből kifolyólag elhatároltan. Az Egyesült Államokban és Nyugat-Európában (először az Egyesült Királyságban, majd Hollandiában, némileg később Németországban) a foglalkoztatási aktiválás igénye azonban már ekkor felvetette a munkaerő-piaci és a szociális ellátások közötti viszony

átgondolását, a munkaerő-piaci intézmények szociális szolgáltatásokkal, valamint az oktatással, szakképzéssel való fokozott együttműködésének szükségességét.

Az aktiválási politikák két nagy kérdést kezdtek feszegetni a kilencvenes évek közepétől. Az egyik a szegénységet enyhítő segélyezés és a munkanélküliek ellátása közötti viszony kérdése. A másik pedig – egyre inkább az előtérbe nyomulva – a szociális segélyezést és társadalmi beilleszkedést segítő szociális szolgáltatások, valamint a munkanélküliek ellátására és a munka világába való be-, illetve visszailleszkedésükre hivatott munkaerő-piaci intézményrendszer közötti viszony kérdése. A biztosítási jogosultság és a szociális támogatásokra való jogosultság, valamint az ezekkel kapcsolatos kötelezettségek, ezek érvényre juttatásának és biztosításának mértéke, mikéntje pedig mindkét kérdés mögött meghúzódva máig kíséri a szakpolitikai és szakmai vitákat.

Az első kérdést illetően kezdetben a hagyományosan biztosítás-alapú munkanélküli ellátások bőkezűsége került napirendre, hiszen számos kutatás szerint a hosszú ideig járó és a jövedelmeket magas szinten viszapótló ellátások kevéssé ösztönözték a munkanélkülieket munkakeresésre. Ezek átalakításának, megkurtításának szándékai viszont beleütköztek egy más típusú jövedelempótlás kérdésébe; a munkanélküliségből, inaktivitásból és/vagy alacsony keresetkből fakadó és adókból finanszírozott, szegénységet enyhítő ellátásokkal való összehangolás kérdésébe. Abba, hogy hol húzódjon a határ a munkájukat elvesztő, időlegesen jövedelem nélkül maradtak és a munkajövedelem nélküli szegények között, milyen legyen az arány az ún. „utolsó menedéket” jelentő szociális segély(ek) és a korábbi keresetektől is függő, de általában magasabb szintet jelentő munkanélküli ellátások között.

A kérdés a kilencvenes évektől azért is élesen vetődik fel, mert a hagyományos, biztosítás-alapú munkanélküli ellátás már szűknek bizonyul a foglalkoztatási gondok kezeléséhez. A gyakran posztindusztriálisnak mondott munkaerőpiacokon, a szolgáltatási szektor és a rugalmas foglalkoztatási formák térnyerésével egyre kevesebben tartják el a biztosítási rendszereket és egyre kevesebben szereznek jogokat az ellátásokra. Így egyre több teher hárul a szegénység ellen védelmet és minimális jövedelmet nyújtó, adókból finanszírozott, legtöbbször helyi, önkormányzati szinteken megítélt szociális támogatásokra. Így a kormányzati foglalkoztatáspolitikai ágazati eszközrendszer és a jóléti rendszerek szegénységet kezelő segélyezési politikája (és számos országban az azt működtető önkormányzatok) közötti viszony újraszabályozása figyelhető meg a kilencvenes évektől.

A 2000-es években a szakirodalom a jóléti politikában egyre erősebb hangsúlyt kapó foglalkoztatási szempontok (a „foglalkoztatás-barát jóléti politika”) kapcsán két megközelítést mutat fel. Az egyik az ún. „liberális aktiválás”, amely döntően pénzügyi ösztönzőkkel, így elsősorban az alacsony bérű munkák adóhiteleivel teszi „kifizetődővé” a segélyekhez képest a munkát, amihez némi képzési, átképzési támogatást szervez. E – legkarakterisztikusabban a brit konzervatív Thatcher-kormányra jellemző – felfogásban szigorítják a munkanélküliek ellátásának, segélyezésének feltételeit és a munkaerőpiac alsóbb szegmenseiben elérhető munkaalkalmak elfogadásra ösztönzik a munkanélkülieket. A másik, a

leginkább a skandináv országokra jellemző ún. „univerzális aktiválás”, amely a szociális védelem magasabb szintjei, intenzív szolgáltatásai mellett az oktatásra, képzésre és általában a foglalkoztatás minőségére fektet nagy hangsúlyt (Barbier 2004, 2005).

Az aktiválás kérdésének egyre tágabb összefüggésekre kitékintő körbejárása, a szociális segélyek és munkanélküli ellátások, valamint a különböző szolgáltatások közötti összehangolás erőfeszítései és a támogatások ösztönzőbb és jobb célzására irányuló törekvései során jutottak el a fejlett országok foglalkoztatáspolitikai reformjai az ellátásokat és szolgáltatásokat nyújtó intézményrendszerek közötti szinergiák felébresztésének, később koordinált és integrált együttműködésének igényéhez. Ez elsősorban a történeti fejlődéssel kiépült hagyományosan önkormányzati keretek között zajló szociális ellátások és szolgáltatások, valamint a fejlett ipari társadalmakban kormányzatilag szervezett munkaerő-piaci intézményrendszer, az állami foglalkoztatási szolgálatok közötti viszony újragondolását jelentette. De a munkanélküli biztosítás rendszerének változtatása és a jövedelemtámogatások alakítása több európai országban a munkaügyi kapcsolatok – munkáltatók és szakszervezetek, valamint a kormányok közötti párbeszéd – rendszerét is érintette.

A munkanélküliség elleni jövedelem pótló védelem és a foglalkoztatásba vezető ún. aktív eszközök viszonya azonban még mindig csak az aktiválás bizonyos „szűk” felfogását jelenti. Tágabb értelemben az aktiválás a foglalkoztatásban való részvétel növelésére, a munkából való időleges vagy (egészségi, családi, életkori vagy más okból való) tartós távolmaradás csökkentésére irányuló komplex politikát jelent, amely korábban rögzült jóléti jogosultságokat erősebben kapcsol össze a munkakeresés, a foglalkoztatásba illeszkedés egyéni és kollektív eszközökkel megtámogatott erőfeszítéseivel (Clasen, Clegg 2006, Immervoll 2010).

E résztanulmány e kérdésköröket együttesen ebben a tág felfogásban tárgyalja. Egyúttal azt is szem előtt tartja, hogy a különböző ellátások és szolgáltatások egymáshoz való viszonya nemcsak a támogatások színvonalával összefüggő kérdés, hanem a ráfordítások mikéntjének, hatékony megszervezésének (végső soron természetesen ráfordítási) kérdése is. Bemutatja, hogy az aktiválási törekvések már nagyon korán, a kilencvenes évek közepétől megfogalmaznak bizonyos feltételeket az ellátásokhoz, segélyekhez való hozzájutás kapcsán. Az ilyen típusú aktiválással azonban új kérdések is felmerülnek; milyen legyen a viszony az egyének munkanélküli ellátásai és inaktív családtagjaik támogatása között, mennyire szükséges differenciálni az ún. aktiváló támogatásokat a foglalkoztatásba juttatandó fiatalok és idősebbek, egészségkárosultak, gyermeket nevelők, netán egyedül nevelők között, milyen egyéb intézményrendszereket (oktatást, gyermekintézményeket, egészségügyi rehabilitációt stb.) kell még bekapcsolni az aktiválást elősegítő politikákba. A tágan és komplexen értelmezett aktiválásnak ezek a felvetései mind az EU, mind az OECD dokumentumaiban az elmúlt években igen nagy hangsúlyt kaptak (Commission 2007, 2008, OECD 2010, 2011, Immervoll 2010).

A következőkben néhány nyugat-európai ország példáján mutatom be az aktiválás lépcsőit, folyamatait, megközelítésének egyre komplexebb válását. Leginkább azoknak az országoknak az aktiválási törekvéseire koncentráltam, amelyekkel az elmúlt két évtized hazai foglalkoztatás-

politikájának és foglalkoztatáspolitikai eszköz- és intézményrendszerének alakítása során is a legintenzívebben működtünk együtt különböző kétoldalú és uniós kutatási, fejlesztési programok során. Igyekszem a mai hazai aktiválási törekvések fényében ezeknek az országos szintű intézkedéseknek az átgondolása során az olyan reformelemeket is bemutatni, amelyek korábban elkerülhették figyelmünket vagy adott körülmények és összetett érdekviszonyok között kimaradtak a tapasztalatok átvétele, adaptálása során.

Németország

Németországban a foglalkoztatáspolitikai eszköz- és intézményrendszer reformja (az ún. Harz-reformok) és az intézményi reformok a kilencvenes évek közepétől szorosan összefonódva valósultak meg. Mégpedig oly módon, hogy a szociális és foglalkoztatási problémák integrált kezelésével a szövetségi állam, valamint a tartományok és a helyi önkormányzatok viszonya több lépcsőben és fokozatosan átalakult.

Németországban a munkaerő-piaci politika és intézményrendszer működtetése a szövetségi kormány felelősségi körébe tartozik. A munkanélkülieknek nyújtott szolgáltatásokat, az aktív munkaerő-piaci politika eszközeit (az álláskereső támogatásától, a képzések és átképzések szervezéséig, a munkaerő-piaci központok fenntartásáig az 1969-ben bevezetett Munkatörvény (Arbeitsförderungsgesetz – AFG) szabályozta. Ez a törvény mindenek működtetését a Szövetségi Foglalkoztatási Hivatalra bízta, amely a maga 140 nyugat-németországi, majd később még 40 kelet-németországi regionális hivatalával és kb. 90 ezer alkalmazottjával az egyik legkiterjedtebb szövetségi hatóság.

Az ebben meghatározott munkanélküli biztosítási rendszer kétféle ellátást nyújtott: 1) a keresettől függő munkanélküli ellátást (Arbeitslosengeld) azoknak, akiknek korábbi munkaviszonyuk során volt befizetésük a munkanélküli biztosítási alapba, amely a kifizetéseket fedezi; 2) a rászorultsági alapon megítélt és a korábbi nettó jövedelem 50–60 százalékát kitevő munkanélküli segélyt (Arbeitslosenhilfe) azoknak a munkanélkülieknek, akik munkaviszonyuk alapján a keresetfüggő ellátásra nem, csak erre a segélyre szereztek jogot. Ezt a segélyt az előzőtől eltérően szövetségi adókból fedezik. A szövetségi kormány azonban a munkavállalók és munkáltatók befizetéseiből finanszírozott biztosítási alap deficitjét is fedezi a költségvetésből.

A munkaerő-piaci politika szövetségi szintű felelőssége a foglalkoztatást befolyásoló adó- és pénzügypolitikával azonos szinten fogalmazódott meg. A szövetségi kormányzati szinthez köti a munkaerő-piaci politikát az is, hogy a munkaügyi kapcsolatok keretében intézményesült országos béralkukhoz is szorosan kapcsolódnak a munkanélküli ellátásokról való megállapodások.

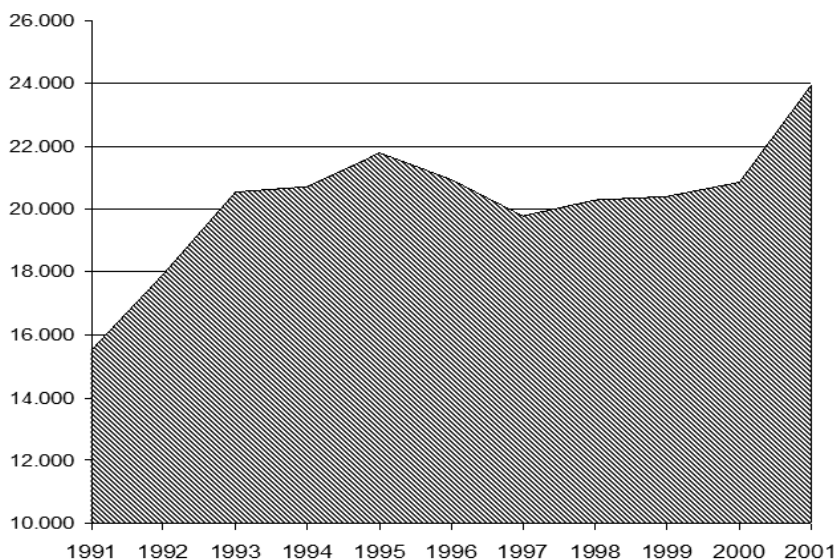
Ugyanakkor a szegényeket támogató szociális segélyezés történelmileg a városokhoz, helyi szintekhez kötődően alakult ki Németországban is a többi fejlett nyugat-európai országhoz hasonlóan. Az 1963-as Szövetségi Jóléti Törvény (Bundessozialhilfegesetz – BSHG) a nehéz helyzetben

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

levő állampolgárok társadalmi támogatáshoz való jogait egységesítette, de egyúttal a végrehajtást és a finanszírozást a helyi hatóságok felelőségi körébe utalta. Miközben a három nagy társadalombiztosítási rendszer: a nyugdíjrendszer, az egészségbiztosítási rendszer és a munkanélküli biztosítás rendszere volt hívatott a legnagyobb társadalmi (időskori, egészségi és foglalkoztatási) kockázatok kezelésére, addig a helyi szintű szociális segélyezés szinte „maradvány-elvűen” marginálisnak gondolt szegénységi kockázatok kezelésére volt kialakítva.

A jövedelemellátási rendszer tehát az ún. háromszintű (three-tier) rendszernek felelt meg: a legmagasabb ellátást a keresetarányos munkanélküli ellátás, a középső szintet a munkanélküli segély, a legalsó szintet pedig a szociális segély nyújtotta. Ezt a strukturális és intézményi koncepciót a nyolcvanas évek közepétől számos kihívás érte. A munkanélküliek száma 1990 és 2002 között 2 milliőről 4 millióra, kétszeresére nőtt. E növekedés kétharmada az újonnan csatlakozott keleti tartományokból eredt. A munkanélkülieken belül megnőtt a biztosítási alapú ellátásból kiesettek, illetve oda be sem jutottak aránya, és a szociális segélyezésre egyre nagyobb teher hárult a jövedelmek pótlásában. A 60-as évektől 2002-ig a helyi szinteken szociális segélyezettek száma hatszorosára nőtt, úgy, hogy közben a városokra és régiókra nehezedő terhek kiegyenlítésére sem nyílt mód, és egyes önkormányzatok súlyos költségvetési nehézségekkel küzdöttek. A 2000-es évek elején 1,68 millió 15 és 64 év közötti személy kapott szociális segélyt Németországban, miközben közülük közel egy millióan munkaképesek voltak (Schulze-Böing 2005).

1. ábra A szociális segélyezés kiadásai Németországban 1991–2001 között (millió euróban)



Forrás: Német Szövetségi Statisztikai Hivatal (Schulze-Böing 2005)

A helyi önkormányzatok közül a kilencvenes évek közepétől egyre többen és egyre gyakrabban kezdtek helyi foglalkoztatási programokba a munkanélküliséggel felduzzadt szociális terhek ellensúlyozására. E kezdeményezések a szociális segélyezésben részesülők és a tartós munkanélküliek foglalkoztatásának előmozdítását célozták. Leggyakrabban hátrányos helyzetű fiataloknak szervezett képzések és induló vállalkozások támogatása voltak ennek a pénzügyi és szociális nyomásra kibontakozó helyi foglalkoztatáspolitikai eszközszerkezetnek az elemei. A segélyezetteteket megcélzó helyi foglalkoztatási projekteket a szociális segélyezésre rendelkezésre álló költségvetésből fedezik a Jóléti törvény (BSHG) „az emberek munkához segítségét célzó” paragrafusai alapján.

Egy, a német önkormányzatok 2002. évi országos tanácskozásán (Stadtag) közzétett adat szerint e helyi programoknak köszönhetően mintegy 400 ezren találtak időszakosan munkát. Közel felük társadalombiztosítási jogszerző idővel járó határozott idejű munkaszerződés alapján dolgozott, másik felük pedig a segélyezés fenntartása mellett alacsonyabb díjazású közhasznú munkán vett részt. Ez utóbbi keretében többnyire közterek, kulturális és szociális intézmények karbantartását, középületek felújítását, hulladékfeldolgozást és -újrahasznosítást végeznek. Terjedni kezdtek a tartós munkanélkülieknek és a foglalkoztatásba nehezen reintegrálhatóknak szóló olyan helyi foglalkoztatási projektek is, amelyeket 75 százalékban a Szövetségi Foglalkoztatási Hivatal finanszíroz. Az ő adataik szerint 2002-ben az így teremtett – társadalombiztosítási jogszerzést is nyújtó – munkaalkalmak száma közel 250 ezer volt.

A helyi önkormányzatok a munkahelyteremtés és munkába integrálás mellett az ún. preventív munkaerő-piaci politika terén is kezdeményezően léptek fel Németországban, amikor a felnőttképzéssel, továbbképzéssel kapcsolatos helyi és regionális információs szolgáltatásokat építettek ki a területükön élő hátrányos helyzetű, szociális segélyben részesülő és/vagy tartós munkanélküli célcsoportnak (Csoba 2001). A kilencvenes évek közepétől/végétől azonban a helyi önkormányzatok segélyezettekkel foglalkozó szolgáltatásai között megjelent a munkahelyekre való kiközvetítés, a közvetlen munkába helyezés is. Ezzel kiegészítették a Foglalkoztatási Hivaltól kapott munkahelykínálatot. Ez utóbbiaktól eltérően a helyi munkahelyközvetítés jobban alkalmazkodott a nehezen elhelyezhető állástalanok helyzetéhez, és az önkormányzatok szolgáltatásai rugalmasabban tudták kombinálni a különböző ellátási és foglalkoztatási integrációs eszközöket és lehetőségeket a legproblematisabb segélyezett réteg esetében. A szociális segélyezés terén a német önkormányzatoknál is teret nyert az „először a munka” (work first) megközelítés; a segélyezés megkezdését megelőzően a kérvényező munkába helyezésének lehetőségeit vizsgálták meg, a segélyt pedig a munkakeresést támogató szolgáltatásokkal együtt vagy a munkába helyezés és az abból befolyt jövedelem függvényében állapították meg. A munka keresését saját szervezésű képzésekkel (IT kurzusokkal, bevándoroltak esetében nyelvtanfolyamokkal, fiataloknál képzési információs szolgáltatásokkal) támogatták. Egyes önkormányzatoknál a hozzájuk segélyigénnyel forduló, nehezen elhelyezhető rétegnél 60 százalékos munkabehelyezési arányt is el tudtak érni (Schulze-Böing 2005).

Míndezenek alapján kijelenthető, hogy a kilencvenes évektől a német

foglalkoztatáspolitikai egyik leginnovatívabb eleme a helyi önkormányzatoknak ez a formális mandátum nélkül kialakított munkaerő-piaci szerep- és felelősségvállalása volt.³ Az önkormányzatok kitágították a leghátrányosabb társadalmi csoportokért viselt felelősségüket és e célt szolgáló eszközeik felhasználását. A szociális segélyeket aktiváló módon kezdték felhasználni, azzal a céllal, hogy ne csak a segélyezettek egy minimális jövedelemszintjét tartsák fenn, hanem társadalmi, gazdasági státusát is meg tudják változtatni a foglalkoztatásba való be- vagy visszajuttatással. Ezeknek a törekvéseknek az eredményeképpen olyan, helyi non-profit szervezetek, vagy az ún. szociális gazdaságnak azok a formái jöttek létre, amelyek segítettek az önkormányzatok foglalkoztatási céljait. A német regionális, városi és kisebb helyi önkormányzatok szintjén a helyi gazdaságfejlesztés céljaival összhangban kezdték felhasználni a szociálpolitika minimumjövédelmet nyújtó segélyezési eszközeit és szolgáltatásait, és ezekkel összhangban a központi foglalkoztatási intézményrendszer bizonyos – munkaerő-piaci képzéseket, munkaközvetítési szolgáltatásokat biztosító – erőforrásait is. Schulze-Böing (2005:7), a német önkormányzatok szövetségének vezetője szerint a helyi erőforrásokból foglalkoztatási támogatásra fordított összegek a 2000-es évtized elején már a szövetségi munkaerő-piaci kiadásoknak 20 százalékát tették ki. Ez főként a munkaerő-piaci problémák és szociális segélyezés tömegessége miatt nagy nyomás alatt levő nagyvárosok számára különösen megterhelő volt.

A 2000-es évek közepétől a német foglalkoztatáspolitikai aktiváló törekvése új fejezethez érkezett, ami részben a munkanélküli biztosítás és segélyezés átalakítását, részben pedig a helyi foglalkoztatási törekvések újrapozicionálását jelentette. A szövetségi kormány Agenda 2000 programjának keretében a 2003-tól megvalósított munkaerő piaci reform célja igen összetett volt. A munkaközvetítés rendszerében a minőségi követelmények megerősítése, a rugalmas foglalkoztatási formák támogatása, a fokozott munkára ösztönzés, a nagyobb költséghatékonyság és a jobb átláthatóság egyaránt célokként fogalmazódtak meg részben a saját – korábban leírt – munkaerő-piaci fejlemények, részben pedig brit, holland és egyes skandináv példák tanulságai alapján.

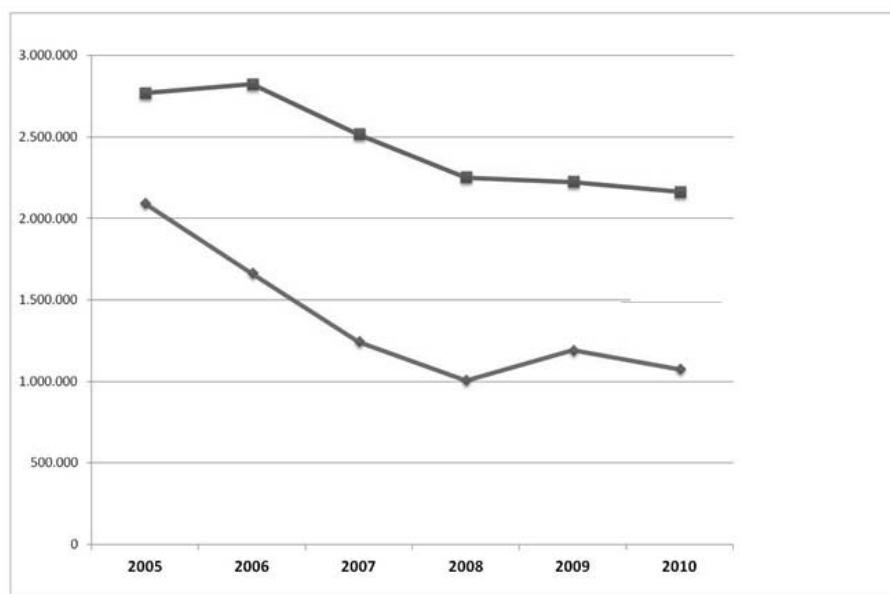
Az ellátások terén az ún. Hartz-reformok – és hosszú viták és módosítások – alapján a korábbi háromszintű (three-tier) rendszer kétszintessé (two-tier) alakult. A korábbi munkanélküli biztosítás – mértéke és folyósítási időtartamának változása mellett, de – megmaradt a szociális háló felső szintjének (munkanélküli ellátás I.). A korábbi munkanélküli segély és a korábbi szociális segély azonban összevonásra került az ún. munkanélküli ellátás II-ben. A munkaképes rászorultak korábbi szociális segélyezése tehát megszűnt, illetve beintegrálódott a munkanélküli ellátás II-be. Ezt az ellátást kiegészítheti az ellátásban részesülő családtagjainak szociális támogatása és bizonyos lakhatási támogatás is. Am ezek közül csak a lakhatási támogatást nyújtják rászorultsági alapon a helyi önkormányzatok, a többi ellátást szintén rászorultsági alapon, de – az egyéb-

³ Ebben az időszakban jelennek meg a rászorultsági alapon munkanélküli segélyben részesülők munkavállalási kötelezettségei is „Hilfe zur Arbeit” címen a munkanélküliek ellátását szabályozó törvényben.

ként úgyszintén átalakított – szövetségi munkaerő-piaci szervezet, a Szövetségi Munka Ügynökség biztosítja.

Az alábbi 2. ábrában a *rombusz jelzés* a munkanélküli ellátás I-ben, tehát a keresetarányos biztosításban részt vevők számát mutatja. A *négyzet jelzés* az ilyen ellátásra már vagy egyáltalán nem jogosult munkaképes korúak közül összevont (munkanélküli és szociális) segélyében részesülők számát jelöli. Jól látható, hogy a 2005-ös helyzethez képest mindkét típusú ellátásban csökkent a résztvevők száma a 2008-as válságot követő két évben is. Az arányok viszont megváltoztak, és a magasabb, keresetfüggő ellátásban részesülők kb. felét teszik ki az ellátottaknak (Schulze-Böing, 2011). Ugyanakkor viszont a 3. ábra azt mutatja, hogy a munkanélküli ellátás II-ben nyilvántartottak között 5 milliőról alig csökkent 4,9 millióra a rászorultsági alapon szociális segélyben részesülők száma.

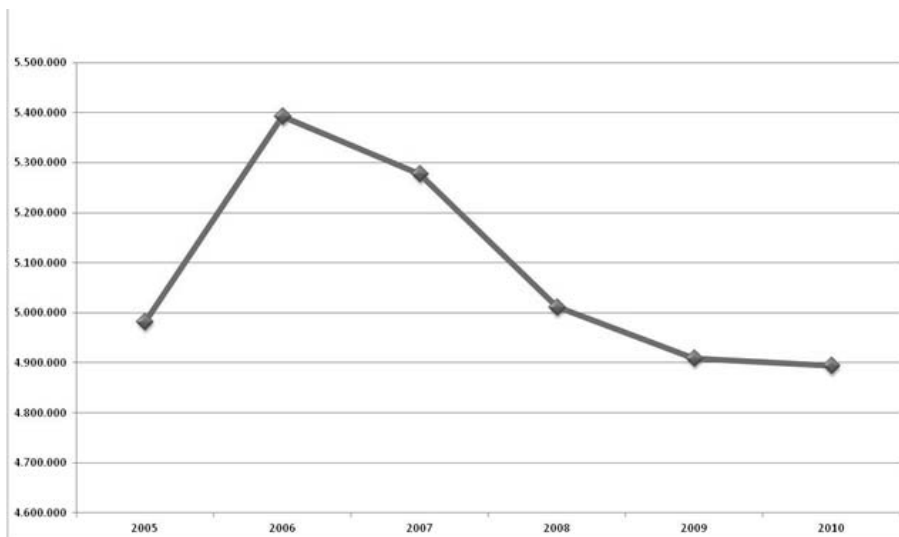
2. ábra A német munkanélküliek státusa az ellátásban történő részvétel státusa szerint



Forrás: Bundesarbeitsgemeinschaft, Jobcenter, német jobcenter igazgatók szövetsége
Jegyzet: rombusz jelzés – munkanélküli ellátás I., négyzet jelzés – munkanélküli ellátás II., (munkanélküli és szociális segély)

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

3. ábra A német munkanélküli ellátás II-ben részt vevők közül a szociális segélyben részesülők száma



Forrás: Bundesarbeitsgemeinschaft, Jobcenter, Német jobcenter igazgatók egyesülete

A szociális segélyezés integrálása a munkanélküli segélyezéssel a szövetségi hatóság felelősségi körébe egységesítette a német munkaerő-piaci politikát a pénzügy ellátások terén. Ez részben a nagytömegű segélyezett diszkriminációra is lehetőséget adó elkülönült kezelését szüntette meg, de egyúttal tehermentesítette a nagyvárosok önkormányzatait és kibővítette a területek közötti munkaerő-közvetítés lehetőségeit is. A szövetségi hatóság tehermentesítése és a helyi foglalkoztatási kezdeményezések fenntartása érdekében ugyanakkor a német törvényhozás kísérleti jelleggel a helyi önkormányzatok és a munkaerő-piaci intézmények között az ellátásban részesülőknek nyújtott szolgáltatásokra konzorciumok létrehozatalát engedélyezte. (Az engedélyezésre azért volt szükség, mert a német alkotmány tiltja a szövetségi kormány és a helyi önkormányzatok közötti közvetlen pénzügyi kapcsolatot.) A helyi önkormányzati munkaerő-piaci szerep elhalványulásával kapcsolatos aggodalmakat a fejlemények az elmúlt évek tapasztalatai alapján cáfolják. Sőt, úgy tűnik, hogy a reformok során rögzített – bár körülhatárolt – hivatalos önkormányzati funkciók, az együttműködés kereteinek kialakítása révén a szövetségi és önkormányzati intézményrendszer között hatásos szinergiák jöttek létre. Egyúttal pedig az önkormányzatok segélyezésének munkakeresési és munkába állási (work first) elvárásait megerősítette a munkanélküli ellátásokban részesülőkkel szemben is (Clasen, Clegg, 2006).

Az önkormányzatok és a munkaügyi intézményrendszer helyi szervezeteinek konzorciumai igen széles hálózati körben alakítják partneri viszonyaikat. Az önkormányzatok által működtetett szociális és ifjúsági szolgáltatásokon keresztül vonják be a sebezhető csoportokat a munka-

erő-piaci programokba. Az önkormányzatok, maguk is mint munkaadók, de a helyi gazdasági szereplők bevonásával együtt is jelzik a legkülönbözőbb (rövid és hosszabb távú) foglalkoztatási lehetőségeket és ezek feltételeit. Szoros a kapcsolatuk a szakmai kamarákkal is. Egyes konzorciumok a képző intézményekkel és a munkáltatókkal közösen működtetnek munkába helyező képzéseket (school to work program) (Schulze-Böing 2011).

Az önkormányzatok kilencvenes évektől kialakult foglalkoztatáspolitikai szerepvállalásából nemcsak a helyi kapcsolatrendszerekből fakadó nagyobb rugalmasság szűrődött át a német munkaerő-piaci intézményrendszer működésébe, hanem az aktiválási törekvés is. Míg korábban a munkanélküli ellátások nem kötődtek aktiváló programokban való részvételhez vagy ún. „munka-teszthez”, addig a korábbi szociális segély feltételeként az azt folyósító önkormányzatok – mint láttuk – már a kilencvenesévek végétől a hozzájuk fordulóknak elsősorban munka- és munkajövedelem-lehetőségeket kerestek az „először a munka” (work first) felfogás jegyében, és az álláskeresői és elhelyezkedési aktivitás függvényében folyósították a segélyeket. A megreformált ellátási rendszerben a szövetségi munkaerő-piaci szervezet által folyósított munkanélküli ellátás II. folyósításához viszont már előírtak bizonyos munkakeresési aktivitást és bizonyos, a munkába állást segítő programokban való kötelező „aktiválási” periódust. Ebből a kötelező foglalkoztatási részvételből az ún. „1 eurós” (tehát rendkívül alacsonyan fizetett és igen gyakran csak igen rövid időre szóló) munka elfogadásának kötelezettsége vált ismertté, mint a segélyezés feltétele bizonyos aktiváló programok és szolgáltatások keretében (Clasen, Clegg, 2006).

Dánia

A dán munkanélküli ellátási rendszer a skandináv jóléti rendszer egyik változataként az egyik legkevésbé differenciáló rendszerként volt ismert sokáig. A munkanélküli biztosítás keresetfüggő voltának differenciáló hatását (a kilencvenes évek során folyamatosan csökkentett) plafonokkal egyenlítették ki oly módon, hogy az átlag felett keresők ellátása lényegesen alacsonyabb volt, mint Németországban vagy Franciaországban. A munkanélküliséget megelőző három évben ledolgozott 52 hét mint jogosultsági kritérium még a kilencvenes évek közepének szigorításai után is viszonylag bőkezű maradt, és a 2000-es évek közepén még mindig a munkanélküliek 85 százaléka részesült munkanélküli biztosításban. A viszonylag egyenlítő ellátási politikát jelzi az is, hogy a munkanélküliek szociális segélye is elérte a munkanélküli biztosítás átlagának 80 százalékát (Kvist 2002, Clasen, Clegg 2006, Madsen 2006). Sőt, az életkor szerinti differenciáltságot is megszüntették, amikor már 1996-tól kezdve fokozatosan visszavették azt a kilencvenes évek elején rövid ideig fennállt lehetőséget, hogy 50 éves kortól teljes munkanélküli ellátással tartósan ki lehessen lépni a foglalkoztatásból (Clasen, Clegg 2006: 535).

Ugyanakkor a dán munkanélküli biztosítási rendszer (az ún. Ghent-rendszer) költségeit a munkavállalók és a munkáltatók befizetései csak

mintegy 17–18 százalékban fedezték a 2000-es évtized elején-közepén, a többi az állami költségvetés viselte, illetve viseli. Ez a biztosítási rendszert felügyelő és irányító szakszervezetekkel való konzultációs kötelezettség mellett is jelentős politikai befolyást biztosít a mindenkori dán kormányok foglalkoztatáspolitikai törekvéseinek.

A foglalkoztatásban való bentmaradást nem az ellátások nominális szintjének csökkentésével ösztönözték, hanem az ellátásra való jogosultság maximális időtartamának rövidítésével. Lerövidítették azt a munkanélküliségben töltött időperiódust is, amely után kötelezték a munkanélkülit aktiváló programban való részvételre. Ezek között az aktiváló programok között első helyen a képzésekben való részvétel, mint „jog és kötelezettség” szerepelt. Az ellátáshoz jutás ilyen feltételei megjelentek a szociális segélyezés szabályai között is, egységesítve ezzel a támogatáshoz jutás feltételeit a biztosítottak és nem biztosítottak között.

Az új foglalkoztatást ösztönző politikát már 1994-től kezdődően fokozott intézményi koordináció kísérte. A szakszervezetek által irányított munkanélküli biztosítási rendszer, a szociális segélyezést ellátó helyi önkormányzatok és az állami foglalkoztatási szolgálat megtartotta ugyan szervezeti elkülönültségét, de regionális szinten már a 2000-es évek elején koordináló testületeket működtettek. 2007-től azonban ennél is szorosabb koordináció valósul meg a segélyezés, a munkanélküli ellátás és az aktiváló szolgáltatások terén, amelynek során az állami foglalkoztatási szolgálatok aktiválási eszközrendszere számára megszűnt a munkanélküli biztosított és a szociális segélyezett státusok közötti különbségtétel, és a programokban való részvétel a különböző ellátásokban részesülők számára egyaránt „jog és kötelezettség” lett.

Az aktiválás új irányítási rendszere a munkaerő-piaci politikát alakító tripartit rendszert reformálta meg először oly módon, hogy 14 Regionális Munkaerő-piaci Tanácsot hoztak létre. Ezekben az állami foglalkoztatási szolgálat látta el a koordináló funkciót, de azonos jogú partnerekként vettek részt a munkaadói szervezetek és a szakszervezetek mellett a helyi önkormányzatok. Ezzel a foglalkoztatáspolitikai eszközöket fokozott mértékben rendelték alá a regionális foglalkoztatási problémák kezelésének. A regionális tanácsok feladatai között megjelent a regisztrált munkanélküliek munkaerő-piaci integrációja mellett az önkormányzatok szociális segélyezésben részesülő ügyfeleinek foglalkoztatásba segítése is.

A helyi foglalkoztatási szempontok térnyerése mellett a dán foglalkoztatáspolitikai intézményi átalakítása a feladatok kiszélesítését és magánvállalkozások bevonását is magába foglalta. 1994 és 2006 között a 271 dán önkormányzat feladata volt a szociális segélyt kérők támogatása munkába segítő, aktiváló támogatásokkal. Mellettük a szakszervezetek és a munkaadói szervezetek helyi koordinatív testületei aktiválást segítő tanácsadói szerepet vittek. 2007-től a dán önkormányzati rendszer átszervezésének nagy hatása volt az aktiváló foglalkoztatás és szociálpolitika irányításának további, lokális szempontokat még inkább a középpontba helyező átalakulására. Helyi önkormányzati szinteken az állami foglalkoztatási szolgálat intézményeinek és az önkormányzati szolgáltató irodáknak az integrálásából 91 egységes „job-centre” jött létre. Ezek a kormány Munkaerő-piaci Hatóságával állapodnak meg a helyi aktivá-

lás céljairól és finanszírozásáról. A kormányzati és regionális törekvések koordinálása 4 regionális tanács feladata lett.

A helyi aktiváló szolgáltatásokat, főként a továbbképzéseket hosszú távú megállapodások alapján szerződtek ki. 2005-re Dániában 159 aktiváló szolgáltatást nyújtó – kétharmadrészben magáncég formában működő – szervezet létezett. Ekkor a munkanélküli ellátásban részesülők 40 százalékát ezek a kiszereződött szolgáltatók vonták be aktiváló szolgáltatásokba. Később ez a magas ellátotti arány visszaesett 10 százalékra a „job-centre”-ekre a kiszereződésekkel háruló növekvő adminisztratív terhek és költségvetési korlátok miatt. Az aktiváló programok kiszereződéses gyakorlatától eleinte idegenkedő szakszervezetek rövid idő alatt maguk is beszálltak a szolgáltatást nyújtó vállalkozásokba. Az aktiváló szolgáltatást nyújtók 20 százaléka valamilyen szakszervezeti kötődésű szervezet volt a 2000-es évek közepén (Lindsay, McQuaid 2009).

Az értékelések (Kvist, Pedersen 2007, Lindsay, McQuaid 2009) szerint az európai foglalkoztatási stratégia alakítására is hatást gyakorló dán aktiváló foglalkoztatás- és jóléti politika új irányítási rendszere rugalmasan és jól reagált a helyi foglalkoztatási problémákra, amikor ezek kezelésébe bevonta a helyi gazdaság szereplőit a munkáltatói szervezetekkel és a szakszervezetekkel kialakított koordináció révén. Ugyanakkor viszont a kisebb önkormányzatok korlátozott kapacitásai, a helyi folyamatok szűk földrajzi behatároltsága az aktiválást fékezik. A szervezetileg egységes „job-centre”-ek tevékenységeiben pedig kimutatható maradt a biztosított munkanélküliekre fókuszáló állami foglalkoztatási szolgáltatások és a szociális segélyezettekkel foglalkozó önkormányzati szolgáltatások közötti elkülönültség fennmaradása, a különböző gyakorlati tapasztalatok megosztásának hiánya. A foglalkoztatáspolitikai ilyen „privatizálása” rugalmasságának elismerése mellett egyúttal aggodalmakat is keltett a szolgáltatások minősége tekintetében és az ún. „lefölözés” megjelenése miatt.

Norvégia

A skandináv jóléti állam egy másik megtestesítőjében, Norvégiában is tradicionálisan nagy hangsúlyt fektettek a munkajövedelmekhez jutást ösztönző foglalkoztatás- és szociálpolitikára. A férfiak és nők munkavállalását ösztönző politika a szűken vett foglalkoztatáspolitikai eszközökön túlmenően különböző szolgáltatásokkal és támogatásokkal (gyermekintézmények létrehozásával, fenntartásával és támogatásával, a szülői szabadságok kiterjedt rendszerével, széles körű idősgondozó szolgáltatásokkal) segíti az aktivitást. A foglalkoztatásból kikerülők esetében pedig a „klasszikus” aktív munkaerő-piaci programokkal (képzésekkel, mobilitási vagy munkahelymegtartó támogatással) célozzák évtizedek óta a visszaintegrálódást. A kilencvenes évek elejére azonban az aktiváló szándékok ellenére megnőtt a foglalkoztatásból tartósan kívülrekedtek, ugyanakkor viszont szociális transzferekben részesülők aránya egyrészt a munkanélküli ellátásokra már nem jogosultak, másrészt a foglalkoztatási rehabilitációra szorulóknak között.

A norvég kormány aktiválási politikájának megújításában fontos lépés volt, amikor 1992-ben ún. Fehér Könyvben tekintették át a foglalkoztatási rehabilitáció helyzetét. Ebben igen tágan értelmezték a foglalkoztatási rehabilitációba bevonandók körét, „Norvégiában a foglalkoztatási rehabilitáció... valójában élethelyzeteket vesz figyelembe, nem diagnózisokat” (Storen-Vaczy 2011:34). Nemcsak az egészségi okokból megváltozott munkaképességeket célozzák tehát meg a foglalkoztatási rehabilitációval, hanem mindazokat, akik élethelyzetüknél fogva tartósan hátrányos helyzetben vannak a munkaerőpiacon. A Fehér Könyvben a norvég kormány szigorította a rokkantsági nyugdíjjogosultság feltételeit, új rehabilitációs szolgáltatásokat vezetett be és lehetővé tette a munkaviszony, valamint a biztosítási időszak rugalmas kombinálását.⁴

A bőkezű és széles körű jóléti juttatások és az ún. aktív munkaerőpiaci eszközök sokszínűsége mellett ekkortól kap fokozott hangsúlyt Norvégiában is a jogok és kötelezettségek közötti egyensúly újragondolása és az egyéni igényekre és lehetőségekre kialakított egyéni aktiválási tervek kialakítása. Storen-Vaczy (2011) leírja, hogy a kilencvenes évektől kezdődően növekvő Norvégiában az az elvárás, hogy a munkanélküli ellátás és a szociális segély megszerzésével egyidejűleg kötelező legyen az aktív munkaerőpiaci programokban való részvétel. Ugyanakkor az aktiváló politikákat egyénre szabott szolgáltatásokkal kísérik. A foglalkozási rehabilitáció például 4 évig járó – a korábbi kereset kétharmadának megfelelő – pénzbeli ellátás mellett különböző egyénre szabott képzések és/vagy munkahelyi gyakorlati lehetőségek kombinálásával zajlik. A rokkantnyugdíj feltételeit az elmúlt tíz évben tovább szigorították, és 2008 óta minden megváltozott munkaképességű személynek kötelező rehabilitációs programban részt vennie.

A megváltozott munkaképességűek és a gyenge foglalkoztatási esélyekkel rendelkezők aktiválásának ez a reformja a szociális partnerekkel való szoros együttműködésben alakult Norvégiában, ahol a szakszervezetek mindig is jelentős szerepet játszottak a munkaerőpiaci politika alakításában. A kormány 2001-ben megállapodott a legnagyobb munkavállalói és munkaadói képviselőkkel az aktiválás elveiről a Munkaerőpiaci Befogadást Elősegítő Egyezmény keretében. Ebben a jóléti szolgáltatások és ellátások átalakítása mellett a szociális igazgatás rendszerének átalakításáról, a szociális partnerek együttműködéséről és a munkakörülmények javításáról (mint a munkaképesség megtartására irányuló preventív célról) is megállapodtak. A szociális igazgatásban ekkor vezetik be a szociális és munkaerőpiaci szolgáltatásokat együttesen szervező és lebonyolító ún. „egyablakos” rendszert, amelyet az egységes norvég Munkaügyi és Jóléti Hivatal irányít. Az egyezmény alapján a társadalombiztosítási kassza megtéríti a munkaadók egészséges munkakörnyezet kialakítására irányuló kiadásait, a munkáltatók támogatást kapnak megvál-

⁴ A Fehér Könyv igen tágan értelmezi a foglalkoztatási rehabilitációba bevonandók körét, „Norvégiában a foglalkoztatási rehabilitáció... valójában élethelyzeteket vesz figyelembe, nem diagnózisokat”. Nemcsak az egészségi okokból megváltozott munkaképességeket célozzák tehát meg a foglalkoztatási rehabilitációval, hanem mindazokat, akik élethelyzetüknél fogva tartósan hátrányos helyzetben vannak a munkaerőpiacon (Storen-Vaczy 2011:34).

tozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatása esetén, a tartósan táppénzen levőknek pedig tanácsadó szolgáltatást biztosítanak. A megváltozott munkaképességűek számára kidolgozott egyéni terv alapján a munkáltató kötelezettséget vállal a munkába való visszaintegrálásra és rehabilitáció után a továbbfoglalkoztatásra (Storen-Vaczy 2011).

A Befogadást Elősegítő Egyezményt 2005-ben kiegészítették azzal a céllal, hogy a munkaerőpiactól távolmaradókat, a munkatapasztalattal nem rendelkezőket is intenzívebb aktiváló szolgáltatásokkal célozzák meg. Ezért újabb, egyénre szabott képzésekkel bővítették az aktiváló programokat és a bevándorlókat sújtó diszkriminációellenes intézkedéseket hoztak. Az alacsony bérért és rossz munkakörülmények között dolgozók erősebb foglalkoztatási integrációja érdekében pedig továbbra is ösztönzik a munkáltatók körében a munkafeltételek javítására irányuló beruházásokat. Storen-Vaczy (2011:39) ki is emeli, hogy a norvég aktiváló politikában – amelyben továbbra is fontos célcsoport a megváltozott munkaképességűeké – a közös felelősségvállalás alapján igen nagy szerepet kapnak a munkáltatók. „Az egyezmény egyszerre fókuszál a munkavállalókra és a munkaadókra, figyelembe veszi, hogy a problémák a munkahelyeken keletkeznek, és azokat ott is kell kezelni.”

Franciaország

Franciaország kiterjedt és differenciált társadalombiztosítási rendszere mellé az elmúlt negyedszázadban erős, központi költségvetésből finanszírozott minimumjövedelem-támogatási rendszert épített ki, amely kezdettől fogva céljának tekintette az ellátásban részesülők foglalkoztatásba segítségét. Ugyanakkor a foglalkoztatáspolitikát az állami foglalkoztatási szolgálaton (ANPE) keresztül a különböző célcsoportok számára számos foglalkoztatási és képzési támogatással kombinált aktiváló programot indított. A biztosítási és költségvetési ellátások, valamint a társadalmi és munkaerőpiaci beilleszkedés szolgáltatásainak fokozott intézményi koordinációja azonban csak a közelmúltban indult meg.

A teljes mértékben a francia munkavállalók és munkáltatók befizetéseiből fenntartott munkanélküli biztosítás (az 1958-ban létrehozott UNEDIC) a keresetektől függően igen magas szintű ellátást biztosított a kilencvenes évekig. A nyolcvanas évek magas munkanélküliségéből fakadó pénzügyi terheket a korábban leírt dánoktól eltérően nem alacsonyabb plafonokkal, hanem inkább a jogosultsági kritériumok szűkítésével próbálták ellensúlyozni. A munkanélküli ellátás Franciaországban még mindig magas szintű; a munkahelyüket elvesztő munkanélküliek a kötelező munkanélküli biztosítási rendszer keretében – életkoruktól és korábbi munkaviszonyuk hosszától függően – akár két évig is korábbi keresetüktől függő mértékben részesülhetnek ellátásban. Az ellátás alapja a munkanélküliséget megelőző munkaviszonyban elért napi kereset 57 és 75 százaléka között mozog. Az összeg felső határa pedig meghaladhatja némileg az évi 71 ezer eurót. A jogszerző idő elérésének megnehezedésével és a kritériumok szűkítésével a kilencvenes évek közepén biztosításalapú ellátásban azonban már csak a francia munkanélküliek 40 száza-

léka részesült. Ez a munkanélküli biztosítási rendszer, amely a munkavállalók és munkáltatók párbeszédére – s ezáltal a kormányzati befolyástól való relatív, de erős autonómiára – épült, jóval differenciáltabb, mert keresetfüggő volt, mint a korábban leírt dán. Az egyre növekvő számú, jogosultságot szerezni nem tudó jövedelemnélküliek számára pedig a nyolcvanas évek végétől megnyílt az adókból finanszírozott – a biztosítási-alapú ellátásnál szerényebb – állampolgári jogon járó szociális ellátás, a beilleszkedési minimumjövedelem (RMI).

Az aktiválási törekvéseket a nyolcvanas évek végétől a növekvő differenciáltságú rendszerben a speciálisan fiataloknak szóló programok jelentették meg. Az egyre nagyobb számú fiatal, akinek nem volt esélye a munkanélküli biztosítási rendszerbe bekerülni, a képzéssel, munkakezdési támogatással kombinált, szociális szolidaritási alapon finanszírozott aktiváló programokba került – miközben igénybe vehette az RMI rövidítéssel ismertté vált szociális támogatást. Ez az 1988-ban bevezetett minimumjövedelem-támogatás (revenue minimum d'insertion) a társadalmi beilleszkedés szerződésben rögzített kötelezettségeként várta el az ezekben a programokban való részvételt. Az RMI finanszírozása viszont a költségvetésből történt a biztosítási elvtől eltérő, a szociális támogatásról rendelkező törvényben megfogalmazott társadalmi szolidaritás elve alapján.

A foglalkoztatásba való visszatérés érdekében bevezetett aktiváló programok és a hozzájuk rendelt különböző ellátások, bérkiegészítések, bértámogatások az elmúlt évtized során ellátási módozataikban, célcsoportjaikat illetően, valamint a kísérő képzési és munkaközvetítési szolgáltatások terén igen differenciálttá tették a francia munkaerőpiaci eszköz-és intézményrendszert. Míg más országokban, pl. Németországban, az Egyesült Királyságban inkább homogenizálódási tendenciák bontakoztak ki, addig a francia aktiváló programok, ellátások és az azokat kísérő szolgáltatások egészen a közelmúltig inkább differenciálódtak anélkül, hogy a programokat szervező és az ellátásokat nyújtó autonóm és elkülönült intézmények között erősödött volna a koordináció. A francia biztosítási rendszer (UNEDIC) és az állami foglalkoztatási szolgálat (ANPE) közötti elkülönültség 2009-ig fennmaradt, annak ellenére, hogy időről időre megfogalmazódtak ún. „egyablakos” rendszer elképzelések. Ennek hiányában azonban a franciaországi aktiváló törekvések jóval kevésbé a biztosítási rendszer keretében, inkább a mindenkori kormányok által – gyakran kemény társadalmi és politikai küzdelmek közepette – alakított társadalmi szolidaritási politika keretei között működtetett szociális támogatások és szolgáltatások révén jelentek meg.

A francia munkaerő-piaci intézményrendszernek ez a kettősége 2009-ben szűnt meg, amikor is egységes kormányügynökségként, az UNEDIC és az ANPE integrálásával létrehozták a „pole emploi”-k (foglalkoztatási pólusok) közel 45 ezer fővel működtetett rendszerét. Ezzel egy időben, 2009-től vezették be az RMI-t felváltó ún. aktív szolidaritási jövedelmet, az RSA-t, amelynek folyósítását széles körű foglalkoztatási és társadalmi beilleszkedési szolgáltatásoknak kell kísérnie. Az „aktív szolidaritási jövedelem elterjesztéséről és a beilleszkedési politikák megreformálásáról” rendelkező törvény 2008-as elfogadását átfogó értékelő kutatások, pilot kísérletek és hatáselemzések előzték meg (ADECRI 2008, Seillier

2008). A bevezetéssel egy időben pedig megtervezték az intézkedést követő pénzügyi, foglalkoztatási, intézményi hatásvizsgálatok rendszerét és módszereit is (Comité national d'évaluation 2011).

Az RSA részben az 1988 óta létezett RMI-t váltotta ki, de ebbe az új minimáljövedelem-támogatásba integrálták az egyedülálló szülőknek járó jövedelempótló ellátást (API) is. Az RSA új, kifejezetten aktiváló szándékkal életre hívott eleme az a támogatásfajta, amit egy bizonyos munkajövedelem-szint alatti alacsony keresetűek kaphatnak. Ez az RSA típus a munkavállalással szemben ható ellenősztönzöttséget hivatott megszüntetni azáltal, hogy munkajövedelemhez jutás esetén nem csökkenti az ellátást (mint korábban az RMI esetében), hanem fenntartja, sőt a munkából származó jövedelemmel arányosan még ki is egészíti a támogatást. Ahogy nő a támogatott munkajövedelme, úgy csökken először az RSA alap (RSA socle) támogatása, viszont nőni kezd az RSA ösztönző (RSA active) eleme. Az ösztönző kiegészítő támogatás addig kumulálható a munkajövedelemmel, amíg a kereset el nem éri a Franciaországban elfogadott minimálbér (a SMIC) gyermektelen egyedülállókra megállapított szintjét.⁵

2011-ben 1,9 millió háztartás részesült aktív szolidaritási minimumjövedelemben, RSA-ban. Közülük 1,2 millióan kapták csak az RSA alap (RSA socle) támogatását, mivel nem volt semmilyen munkából származó jövedelmük. Ez az alap RSA egyedülállók esetében 470 euró, egy gyermekes családok esetében viszont már 840 euró. 0,2 millióan részesültek az alap és a némi keresettel együtt igénybe vehető ösztönző támogatásban (RSA socle + active). (Az RSA alap támogatását igénybevevőknek kötelező társadalmi és foglalkozási integrációs programokban részt venni mindaddig, amíg munkajövedelmük nem éri el a havi 500 eurót.) Az alacsony kereseteket az SMIC-ig kiegészítő ösztönző RSA-t (RSA active) 0,5 millióan kapják. Az RSA-ban részesülők között 235 ezren egyedülálló szülőként kapták ezt a támogatást. Míg az alap RSA-ban részesülők többé-kevésbé megfelelnek a korábbi RMI-ben és az egyedülálló szülők támogatásában (API) részesülőknek, addig az RSA keresettel kumulálható típusával (RSA active) támogatott félmillió háztartás egy új ellátotti réteget jelent. Ennek többletkiadása mintegy 1,3 md euró volt 2010-ben az RSA ellátásra fordított közel 8 md-on belül⁶ (Comité national d'évaluation 2011: 12, 119).

⁵ Mivel az RSA összetétele és nagysága változhat a háztartás bármely munkajövedelmének függvényében, ezért négyhónaponként lehet módosítani a támogatás igénybevételének szerkezetén. A legnagyobb, közel egyharmados – ki- és beáramló – mobilitást az RSA-nak csak az aktiváló, alacsony jövedelmet kiegészítő elemével támogatottak között figyelték meg, míg az alap RSA-ban részesülők között a ki- és beáramlók alig 15 százalékot tettek ki 2009 és 2010 között (Comité national d'évaluation 2011: 13).

⁶ Ez utóbbi kiadás ennél – az új jogosult rétegre fordított többletkiadásnál – némileg többel haladja meg a 2008-ban még az RMI-re fordított 6,4 md-ot, amit az értékelők az RSA bevezetése óta kibontakozott válság miatt jövedelem és munkanélküli ellátás nélkül maradtak, s így az alap RSA-ra jogosultak számának emelkedésével magyaráznak (Comité national d'évaluation 2011: 119, 13). Az RSA bevezetése óta eltelt 3 év fejleményeit értékelő kutatások a ráfordítások alakulása és a foglalkoztatási és szegénységcsökkentő hatások mellett a kísérő szolgáltatások alakulásával, szervezésével

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Ami e támogatás szegénységcsökkentő hatását illeti, az értékelők szerint a szegénységi szint alatt élők száma az RSA bevezetése alatti 3 évben 2%-kal (150 ezer fővel), a szegénységi ráta pedig 2%-kal csökkent Franciaországban.⁷ Ugyanakkor arra is rámutatnak, hogy a relatíve magas igénybe nem vételi arány⁸ megszüntetésével további 400 ezer fő kerülhetne ki a szegénységi küszöb alól. A szegénységnyhító hatás leginkább az alacsony keresetűeknél jelentkezett az RSA aktív elemének kumulálhatóságából kifolyólag. Az RSA munkára ösztönző hatásának kibontakozását azonban az életbelépésével egyidejűleg Franciaországban is bekövetkezett gazdasági válság megakadályozta (Comité national d'évaluation 2011:15–18, Annex 2–9).

A RSA bevezetése és a támogatottak aktiváló programokban való részvételi kötelezettsége tovább növelte Franciaországban is a szociális és munkaerő-piaci szolgáltatások szerepét. Az RSA igénybevevői számára a beilleszkedési szerződéseikben foglaltak támogatására és követésére esetmenedzser kijelölését írja elő a törvény. Ez azonban még csak a támogatottak közel fele számára biztosított, és az értékelő kutatás szerint mindössze egynegyedük állította, hogy kapott közvetlen segítséget a munkahelykereséshez. A tartós munkanélküliek, akik a minimumjövedelem-támogatásban már korábban is részesültek, a melléjük rendelt egyéni esetmenedzserben a kontroll erősödését látják. Ennek ellenére az egyénre szabott, beilleszkedést segítő szolgáltatások aktiváló hatását az értékelő kutatások igen nagyra és még a pénzbeli ösztönzőknél is fontosabbnak értékelik. A szolgáltatások hatásosságának erősítését pedig a területileg heterogén és sokszereplős szolgáltató rendszereken belüli jobb koordinációtól várják. Ebben a fő feladat az önkormányzatoké, akiknek fő szolgáltató partnerei a családtámogatásokat folyósító intézmények (CAF) és a 3 éve létrehozott „foglalkoztatási pólusok” (a munkanélküli biztosítást és a munkaerő-piaci programokat együttesen működtető új elnevezésű állami foglalkoztatási szolgálat) lettek (Comité national d'évaluation 2011: 20–24).

és koordinálásával is foglalkoznak. Igen differenciált, kérdőíves és mikro-szimulációs kutatásokkal vizsgálták meg az RSA-t igénybe nem vevők összetételét és kimaradásuk okait is (Comité national d'évaluation 2011 29–150, Annexes 1–17).

⁷ A kiterjedt szociális ellátások szegénységcsökkentő hatását az OECD-nek a válság hatásaival foglalkozó legutóbbi Employment Outlook kiadványa is elismeri, amikor megállapítja, hogy a mintegy 10 százalékos munkanélküliségű Franciaország azok közé az országok közé tartozik, ahol a legalacsonyabb a szegénység, mindössze a lakosság 7 százaléka él az átlagjövedelem fele alatti szinten (OECD, 2011).

⁸ Az RSA-ból kimaradó, jogosultságuk ellenére a támogatást nem kérők arányát az értékelő kutatás az alapellátás (RSA socle) esetében 35 százalékosnak, a korábbi RMI-t igénybe nem vevő jogosultak arányával azonosnak találta. Az ösztönző (RSA active) ellátás esetében viszont 68 százalékos távolmaradást mértek. Összességében ez 2010-ben 5,3 md ki nem fizetett, bár a szegénység enyhítésére szánt eurót jelentett. (Comité national d'évaluation 2011: 14-16).

Egyesült Királyság

Az aktiváló foglalkoztatáspolitikája egy másik előfutárában, az Egyesült Királyságban a nyolcvanas évektől kezdődően kezdték el szigorítani a munkanélküli ellátások rendszerét és egységesíteni a támogató szolgáltatásokat. A leghosszabb biztosítással rendelkezők keresetfüggő kiegészítését már 1982-ben eltörölték, majd 1988-tól kezdve a konzervatív kormányok fokozatosan szigorították is a biztosítás alapú ellátáshoz (unemployment benefit) jutás feltételeit, ami lefelé homogenizálta ezt az ellátást. Amikor pedig 1996-ban a rászorultsági alapon járó álláskeresési támogatás (job seekers allowance) bevezetésével egyidejűleg – és azzal harmonizálva – egy évről hat hónapra csökkentették a munkanélküli ellátás folyósítását, akkor ez az intézkedés ki is szorította a munkanélküliek jelentős részét a biztosítási ellátásból a szociális alapú támogatásba. A tendenciát a munkáspárti kormány sem változtatta meg, s így míg 1980-ban még a brit munkanélküliek közel fele részesült biztosítás-alapú ellátásban, addig 2001-ben már csak 16 százalékuk (Clasen, Clegg, 2006). Hasonlóképpen kormányokon átívelő – bár változó intézkedésekben tetten érhető – tendencia az a törekvés is, hogy az ellátásban részt vevők többé-kevésbé kötelező jelleggel legyenek benne valamilyen aktiváló szolgáltatásban, programban.

Az aktiválás szándéka a nyolcvanas, kilencvenes évek konzervatív párti kormányai alatt döntően a segélyezési rendszer szigorításában, a munkanélküli ellátás aktív munkakereséshez kötésében, az elfogadandó „megfelelő munkahely” meghatározásának lazításában és az együtt nem működés fokozott szankcionálásában nyilvánult meg. Ezeket a szigorításokat a munkaerő-piaci politika keretei között szervezett képzési és átképzési programok és a munkanélküliek fokozott munkakeresését támogató szolgáltatások kísérték. A nyolcvanas évek elejének magasabb munkanélkülisége idején vezettek be fiatal munkát keresők és tartós munkanélküliek számára képzési programokat. Az ellátások feltételeinek szigorítása a munkanélküliség enyhülésével a nyolcvanas évek második felétől indult, amikor is a segélyezésben való „bent-ragadás” jelenségét akarták elkerülni. Az 1988-as Társadalombiztosítási Törvény például megvonta a 18 év alatti munkanélküliek ellátáshoz való jogát, ami helyébe a képzéshez való jogot léptette. Ugyanakkor viszont a munkaerő-piaci politikában ekkor háttérbe szorultak a munkahelyi szakmai képzések, és a lényegesen olcsóbb motivációs és közvetítő szolgáltatásokat terjesztették ki.

Az 1997-ben hatalomra került munkáspárti kormány – az aktiváló munkaerő-piaci programokban és szolgáltatásokban való részvételre kötelezést fenntartva – a munkaerő-piaci képzések és munkahelyteremtési támogatások elődeinél szélesebb körű beruházásokra épülő politikáját alakította ki. A különböző aktiváló eszközökkel és programokkal nemcsak a munkanélkülieket, hanem a különböző szociális támogatásokban részesülő más munkaképes korú csoportokat (fogyatékosokkal élőket, egyedülálló szülőket, a regisztrált munkanélküliek családtagjait) is megcélzották. Különösen széleskörű volt a munkáspárti kormány fiatalokat aktiváló programja, amely széles körű oktatási és szakképzési programokba vont be a munkaerőpiacra nehezen belépőket. Ezt a kon-

cepciót az 1998-ban meghirdetett New Deal for Young People (Új Egyezés Fiatalokkal) program tartalmazta, amely a hat hónapnál régebben munkanélküli 18–24 évesek számára foglalkoztathatóságot és alap-szaktudásokat fejlesztő támogatásokat alakított ki. Állapotfelmérés alapján a legkönnyebben elhelyezhető munkakeresési tanácsadásban részesültek, a többiek viszont 4 képzési opcióba kerültek: teljesidős szakképzésbe, hat hónapig tartó támogatott és egyúttal képzést is nyújtó foglalkoztatásba, az önkéntes, illetve a környezetvédelmi szektorban hat hónapos munkatapasztalat-szerzésbe. A munkatapasztalat-szerzésben vagy a képzésekben való részvétel kötelező feltétele az ellátáshoz jutásnak. A korábbi konzervatív aktiválási munkaerő-piaci politikától eltérő eleme volt az is, hogy az álláskeresőket egyéni, személyre szabott szolgáltatásokkal és akciótervvel kísérték. Bár ezek a szolgáltatások költségesek, de a szigorításokkal együtt a javuló munkaerő-piaci helyzetben az aktiváló programokra fordított összegek a 2000-es évek elejéig még csökkentek is az Egyesült Királyságban. 1997–98-ban a GDP 0,06 százalékát, 1999–2000-ben 0,04 százalékát tették ki (Lindsay, Mailand 2004: 199).

A skandináv és a kontinentális jóléti rendszerektől eltérően az Egyesült Királyságban a szakszervezetek hagyományosan távol maradtak a munkaerő-piaci politika alakításától. Ez a helyzet némileg megváltozott a nyolcvanas évek végétől, amikor is a tripartit szociális párbeszéd intézményeit korábban korlátozó konzervatív kormány a munkáltatók és a szakszervezetek képviselőire alapozva létrehozta a Munkahelyi Képzési Tanácsokat a kormány által finanszírozott helyi képzések szervezésére és lebonyolítására. A munkáspárti kormány alatt Tanulás és Képzettség Tanácsokká átszervezett, a képzéseket üzletszerűen bonyolító intézmények működésében erősödött a munkavállalói szervezetek jelenléte és befolyása. Mivel ezek az intézmények jelentős részt vállaltak az ellátáshoz jutás fejében képzésre kötelezett fiatal munkanélkülieknek nyújtott tanfolyamok lebonyolításában, így a szakszervezetek lényegében partnerekké váltak a munkaerő-piaci intézményrendszer működtetésében.

A munkanélküli biztosítási ellátás és a rászorultsági alapon nyújtott álláskeresői támogatás összehangolása mellett a brit foglalkoztatáspolitikai aktiváló törekvése fokozott intézményi koordinációt is eredményezett. A „Jobcentre Plus”-ok helyi intézményhálózata együttesen működteti a biztosítási és a szociális ellátások folyósítását és az álláskeresőket. Ügyfeleik nemcsak a regisztrált munkanélküliek, hanem a különböző okokból szociális támogatást igénylők. Az „egyablakos” rendszer tehát nemcsak az ellátásokat és a szolgáltatásokat koordinálja a regisztrált munkanélküliek számára, hanem a munkajövedelmek hiányából fakadó minden foglalkoztatási és szociális problémát együttesen kezel támogató és aktiváló szolgáltatásokkal (Clasen 2005).

A szervezeti feltételek alakítása a legújabb segélyezési reformot is kíséri. A 2010-ben hivatalba lépett konzervatív kormány az általa egyszerűsíteni és egységesíteni tervezett segélyrendszer reformjánál ütközött bele a szervezeti feltételek hiányába. A számos, rászorultsági alapon járó szociális ellátás és segély felváltására elképzelt ún. univerzális ellátás megállapításához és lebonyolításához a jogosultságot és rászorultságot megállapító szervezeteket is át kellene ugyanis alakítani. 2012 elején a parlamenti vitát előkészítő Alsó Ház közkiadási bizottságának vezetője

figyelmeztetett arra, hogy „jelenleg kilenc központi kormányhivatal és 152 helyi hatóság adminisztrál 30 különböző segélyt és ellátást, miközben nincs olyan szerv, amely összehangolná a rászorultság mérését. ... Új szervezet létrehozása nélkül a segélyezési rendszer alapvető átalakítása, s ezen belül az új, egységes, rászorultságtól függő univerzális ellátás bevezetése nem lehet sikeres.” (The Guardian 2012)

Hollandia

A holland foglalkoztatáspolitikai reformok az elmúlt két évtizedben két – egymással összefüggő – törekvéssel jellemezhetők: az aktiválással és a biztonságot is nyújtani képes rugalmasságra (az ún. flexicurity-ra való) törekvéssel. Természetesen a munkaerő-piaci részvétel ösztönzésének és növelésének törekvése és hollandiai sikere szorosan összefonódott mindazokkal az intézkedésekkel, amelyekkel a holland jóléti és foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer a rugalmas foglalkoztatási formákat megerősítette és elterjesztette, s ezzel a foglalkoztatás ún. rugalmas biztonságát célozta meg.

A kilencvenes évek holland miniszterelnöke, Wim Kok ekkor még országa, pár évvel később az Európai Foglalkoztatási Stratégia és az Unió Lisszaboni Stratégiája számára fogalmazta meg a „munkát, munkát, munkát” foglalkoztatási reformjának lényegét. Azaz a bármely okból a foglalkoztatásból kikerültek, kívülmaradtak visszavezetését a munkahelyekre. Hollandiában – mint számos más fejlett országban – ezzel döntően három célcsoportot próbált meg aktiválni: a fiatalokat, a kisgyermeket nevelő nőket, valamint az egészségi okokból „leszázalékolta-
kat” avagy korai nyugdíjazásban részesülőket. E célcsoportok különböző életkori, családi, egészségi okokból nehezen tudtak be- vagy visszalépni a hagyományos foglalkoztatási formákba, a nem hagyományos, atipikus foglalkoztatási formák viszont negatív következményekkel jártak volna munkahelyük biztonságát, felvételi és elbocsátási szabályaikat, társadalombiztosítási jogszerzésüket, előmenetelüket, munkafeltételeiket illetően. A holland foglalkoztatáspolitikai aktiválási törekvéseiben ezért főszerepet kaptak azok a munkajogi és szociálpolitikai intézkedések, amelyek a rugalmas foglalkoztatási formákat, elsősorban a részmunkaidős foglalkoztatást (és jóval kevésbé a többi rugalmas foglalkoztatást) a hagyományos, teljes munkaidős foglalkoztatáshoz hasonló (közel azonos értékű) munkajogi és szociális jogosultsági védelemmel látták el.

Ez a rugalmas biztonságot (flexicurity) nyújtó rendszer valóban képes volt aktiválni Hollandiában a korábban nem foglalkoztatottakat. A nyolcvanas évek 10% körüli és még később évekig magas munkanélkülisége 2–3 százalékosra csökkent a 2000-es évek elején, miközben a foglalkoztatási arány 72–73% fölé – az angolszász országok szintjére – emelkedett. A munkahelyek számának növekedése 50 százalékban a részmunkaidős foglalkoztatásból, egy további 17 százaléka pedig más rugalmas foglalkoztatásból (alkalmi, kölcsönzött, táv-, készenléti stb. formában végzett munkákból, az ún. flexy-work-ből) adódott. Ezzel a holland foglalkoztatáson belül a részfoglalkoztatás egyharmados (nők esetében közel két-

harmados) – Európán belül is kiugró – aránnyal van jelen (van Oorschot, 2004). Ez a nagyarányú részmunkaidős foglalkoztatás igen különböző tartalmakat takar férfiak és nők számára. De tartalmukat, a foglalkoztatási perspektívákat, a munkafeltételeket illetően különböznek a különböző képzettségű és életkorú munkavállalók esetében is. A részmunkaidős foglalkoztatáson belül egyébként a munkaidő hossza szerint megkülönböztetik a nagyon rövid (heti 1–12 órás) és a hosszabb (heti 20–34 órás) foglalkoztatást is, ami megint csak jelzi azt, hogy mennyire differenciált foglalkoztatási formák állnak rendelkezésre a munkaerő-piaci be-, illetve visszalépéshez.

Az aktiválási célok és eszközök, valamint működtetésük igen differenciált és sokirányú társadalmi és foglalkoztatási összefüggéseit jelzi az is, hogy a holland foglalkoztatáspolitikai sem a nők, sem a fiatalok, sem pedig a foglalkoztatástól igen távol levő bevándoroltak számára nem fogalmazott meg külön nekik célzott aktiválási programokat, tartva ezek esetleges stigmatizáló hatásától. Az aktív munkaerő-piaci részvételt elősegítő programokkal és intézkedésekkel általában a tartós munkanélkülieket célozzák meg, s azokon belül egyéni beilleszkedési utak kimunkálásával alkalmazkodnak az ügyfél demográfiai, egészségi, családi, etnikai sajátosságaihoz. Így például általánosságban a tartós munkanélkülieknek szólnak a képzési programok, az egyéni re-orientációs tervek készítésének követelménye, az alacsonyabb bérrel járó munkák elfogadása esetén kiegészítő támogatás folyósítása, a támogatás mellett végzendő közmunka típusú, ún. „aktiváló munka” végzésének előírása. Az aktiválás olyan eszközeivel, mint az adók és társadalmi hozzájárulások csökkentésével vagy a bértámogatásokkal a holland foglalkoztatáspolitikai a munkáltatókat próbálta meg munkahelyteremtésre és a tartós munkanélküliek foglalkoztatásától való tartózkodásuk legyőzésére ösztönözni.

A kilencvenes évek végétől, a 2000-es évektől azonban megjelentek a szociális támogatások és a foglalkoztatási integráció célzottabb aktiválási eszközei. A 21 évesnél fiatalabb munkanélküliek esetében így a szociális segélyhez jutás jogát felváltották a köz- vagy civil szférában teremtett munka-alkalmakhoz való joggal, bevándorlók esetében pedig gyakran ösztönzik a csökkentett járulékfizetés mellett történő foglalkoztatás lehetőségeinek kialakítását a verseny és a civil szférában egyaránt.

A kínálati oldalon a munkanélküli ellátás folyósításának időtartamát és az ellátás színvonalát is csökkentették. Emellett az ellátások feltételekhez és kötelezettségekhez kötése is része volt és maradt a holland foglalkoztatáspolitikának. A foglalkoztatási szolgálattal nem együttműködő munkanélkülieket az ellátások időleges csökkentésével, hosszabb-rövidebb idejű megvonásával, felfüggesztésével szankcionálják is. A fiatalok segélyezése helyébe lépő ún. Fiataloknak Munkát Biztosító intézkedés mellett a gyermeküket egyedül nevelő szülőknél is előbbre hozták a munka kötelezettségét, és a segélyezés már csak a gyermek fiatalabb (12 éves helyett csak 5 éves) koráig biztosított. Az elfogadandó „megfelelő munka” fogalmát kitágították a munkát kereső végzettségénél és korábbi bérénel alacsonyabb munkák irányába. Az önkormányzati szociális segélyezésben részesülőknek pedig egyéni beilleszkedési tervet kell készíteniük és követniük.

A holland aktiválási politika a nyolcvanas évek végétől nagy figyelmet

fordított az egészségkárosodottak munkaerő-piaci visszaintegrálására. Már a nyolcvanas évek végén bevezették az egészségkárosodás mértékétől függő ellátási rendszert. A kevésbé károsodottak regisztrálhatták magukat munkát keresőként, és így sikeres és állapotuknak megfelelő munkába állásukig jogosultak lehettek munkanélküli támogatásra is. A kilencvenes évektől az elfogadandó „megfelelő munkahely” fogalmát sem az egészségkárosodást megelőzővel azonosan, hanem a megmaradt munkaképességnek megfelelően állapították meg. Ezzel egy időben a munkaadók számára is bevezettek bértámogatásokat az egészségkárosodottak foglalkoztatásának ösztönzésére.

Az aktiválási politika eszközrendszerének bővülésével párhuzamosan a holland munkaerő-piaci intézményrendszer is folyamatos átalakuláson ment át a nyolcvanas évek végétől kezdődően. A dánhoz hasonlóan a munkanélküli biztosítás korábban tripartit (munkáltatók és szakszervezetek, valamint a kormányzat által párbeszédben alakított) rendszere több lépcsőben módosult, miközben itt is megjelentek az aktiváló szolgáltatásokat nyújtó piaci és non-profit vállalkozások. A kilencvenes években még az állami foglalkoztatási szolgálat intézményei dominálták az aktiválás szolgáltatási piacát, amelyen a megrendelők a biztosítási alapok és a helyi önkormányzatok voltak. De a 2000-es évekre az állami foglalkoztatási szolgálat egyre nagyobb arányban szerződte ki feladatait magán szolgáltatókhoz.

A biztosítási alapú ellátások s ezzel a biztosított munkanélkülieket aktiváló szolgáltatások adminisztrációját azonban központosították 2002-ben, amikor a Szociális és Foglalkoztatási Minisztérium alá rendelve létrehozták a Munkavállalók Biztosítási Ügynökségét (UWV). Ezt a centralizálást azonban igen erőteljes decentralizáció és privatizálás kísérte a szolgáltatások szervezésében és nyújtásában azzal, hogy integrált „job-centre”-ket (Centres for Work and Income; Munka és Jövedelem Központok néven) hoztak létre. Az állami foglalkoztatási szolgálat által központilag meghatározott programokat pedig egyénekre szabottan és helyi igényekhez alakítva elkezdték kiszervezni. Az állami foglalkoztatási szolgálat tevékenysége így leszűkül az ügyfelek (biztosítottak és segélyezettek) regisztrálására, a munkaerőpiactól való távolságuk felmérésére és a munkanélküliség első hat hónapjának alap-szolgáltatásaira. Eközben a szociális segélyezés és a segélyezetteknek nyújtott szolgáltatások megmaradtak a helyi önkormányzatoknál, akik aktiválási programjaik területén teljes autonómiát élveztek saját segélyezési költségvetésük keretei között. A programok finanszírozását egyrészt a központosított ügynökség (UWV), másrészt pedig a helyi önkormányzatok végezték. Ez a kettősség a központosított és decentralizált működés sajátos elegyét („mix”-ét) hozta létre; az integrált „job-centre”-ek szoros koordinációt alakítottak ki az állami foglalkoztatási szolgálat munkatársaival, valamint a két finanszírozó, a központi ügynökség és a helyi önkormányzatok között. (A központi kormány egyébként mindkét típusú finanszírozást illetően előírta, hogy 70 százalékban a magánszektornal kell szerződnie az aktiváló szolgáltatások működtetésére.)

Az integrált „job-centre”-beli munkafolyamat a következő lépésekből áll:

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

- az állami foglalkoztatási szolgálat által munkába helyezésre alkalmasnak minősített ügyfeleket kiközvetítik;
- a 6–12 hónapon belül elhelyezkedni nem tudókat a központi ügynökség vagy a helyi önkormányzat által finanszírozott aktiváló programba irányítják, azokhoz hasonlóan, akiket már regisztrációjuk alkalmából sem minősítenek elhelyezhetőnek;
- az integrált „job-centre”-ekben dolgozó eszemenedzserek az ügyfelekkel együttműködve azonosítják be, hogy milyen aktiváló szolgáltatást is igényeljenek és szerezzenek be a magánszektorbeli és civil, non-profit szolgáltatóktól.

Lindsay és McQuaid 2008-ban a holland foglalkoztatási szolgálat munkatársai valamint a helyi önkormányzatoknál szociális szolgáltatásokban dolgozók körében végzett széles körű kérdőíves felmérése szerint a részben központosított, részben decentralizált és piacosított, de a szolgáltatás szervezésében integráltan működő rendszert úgy ítélték meg, hogy az kedvező az „egyablakos” rendszerben támogatott ügyfeleknek, akiknek így egyéni igényekre szabott szolgáltatásokat tudnak nyújtani. Ugyanakkor kételyek fogalmazódtak meg a finanszírozási tevékenységből kizárt és konkrét aktiváló szolgáltatást sem végző (hiszen javarészt kiszereződő) állami foglalkoztatási szolgálat szerepét és kompetenciáinak hatékony felhasználását illetően. A korábban kiterjedtebb foglalkoztatási intézményrendszer beintegrálása a nagyobb önkormányzatok mellett életre hívott mintegy 130 „job-centre”-be csökkentette az intézményhálózat sűrűségét, s ezzel a szolgáltatások helyi igényekhez, gondokhoz való rugalmas alkalmazkodásának lehetősége csökkent (Lindsay, McQuaid 2009).

Az új irányítási és intézményi koordinációs rendszerrel kapcsolatban Dániához hasonlóan itt is megfogalmazódtak minőségi fenntartások a szolgáltatások széles körű kiszervezése és a szolgáltatók költséghatékonyságot célzó sztenderdizált szolgáltatásnyújtása kapcsán. Ugyanakkor viszont a hivatkozott felmérés szerint maguk az aktiváló szolgáltatásokban részesülők nagyra értékelték a számukra rendelkezésre álló választási lehetőségeket és átértékelték saját felelősségüket a szolgáltatás hasznosítását illetően.

Összességében azonban Lindsay és McQuaid (2009) másokkal együtt (pl. Van Berkel, Borghi 2008) a holland aktiválási politika piacosításra és lokalizációra épülő új irányítási rendszerét csak korlátozottan látják sikeresnek. A szolgáltatások végrehajtásába bevont új szereplőktől remélt egyénre szabott támogatások nem bizonyultak a korábbiakhoz képest dinamikusabbaknak, innovatívabbaknak, miközben az állami foglalkoztatási szolgálat tartalmi kiüresedése nem tette lehetővé a helyi aktiválást elősegítő partnerségek hatékonyabb működését.

Az aktiválás új irányítási rendszere („new governance”) és az intézményi reformok jelentősége

A foglalkoztatáspolitikai reformok, a munkaerő-piaci eszközrendszer és a szociális támogatások, valamint szociális szolgáltatások összehangolása, a tágran és komplexen értelmezett aktiválási politikák a kilencvenes évek óta a jóléti rendszerek egészének újragondolásához jutottak el. Nemcsak a jövedelmek pótlása és redisztribúciója terén, hanem a jogok és kötelezettségek terén, a különböző ágazati politikák és intézményrendszerek, az önkormányzatiságban rejlő lehetőségek és korlátok terén.

A munkanélküli biztosítás rendszerei a fejlett gazdaságok foglalkoztatási folyamataiból, a munka világának átalakulásából fakadó problémák kezelésére szűknek, önmagukban alkalmatlannak bizonyultak. A munkanélküliség társadalmi problémái, a munkajövedelmek tömeges hiánya, a szegénység olyan széles körben és több generáció perspektívájára is kihatva olyan gondokat vetettek fel, amelyek nem oldhatók meg azzal, hogy áttolják őket a szociális segélyezés és a szociális szolgáltatások felelősségébe. A korábbi munkanélküli biztosítás – a jövedelemtámogatások egykori felső szintje – a munkanélküliség tömegesedésével és tartóssulásával pénzügyileg nem volt tartható, a folyamatos szigorítások mellett pedig egyre többen szorultak ki ebből a támogatásból, és kerültek át az egyre nagyobb költségvetési forrásokat igénylő szociális segélyezésbe. Mint látható, emiatt előbb-utóbb mindegyik, az aktiválásban kezdeményezően fellépő – és nagyon különböző jóléti rendszereket működtető – országban a szociális és foglalkoztatási ellátások és szolgáltatások összehangolása felé léptek el. Ezzel korábban megrögzült intézményi határokat, az önkormányzatiság kereteit lépték át, de jóléti (biztosítási és társadalmi szolidaritási) jogosultságokat és az ezekkel járó különböző kötelezettségeket, kötelezhetőségeket is újragondoltak. Távolról sem csak a szigorítás és a kiadáscsökkentés igényével, hanem a befektetések jobb célzásának, hatékonyabb távlati hasznosulásának szándékával. Az intézményi koordináció ugyanakkor új megközelítéseket sürgetve a társadalmi párbeszéd, a munkaügyi kapcsolatok szereplői (munkáltatók, szakszervezetek, kormányzat) közötti viszonyt is érintette mindenütt.

A foglalkoztatáspolitikának a jóléti politikákkal való összehangolása új irányítási (new governance) rendszereket hívott életre. Ezek az új irányítási rendszerek fellazították, átjárhatóvá tették, helyenként (Egyesült Királyság, Hollandia) integrálták is az ellátásokat, segélyeket és támogató szolgáltatásokat nyújtó szervezeteket; az állami foglalkoztatási szolgálatokat és az önkormányzati szociális szolgáltatásokat. A koordinált és integrált működés helyi szintjein egyúttal a lokális munkaerőpiacok sajátos lehetőségeinek és erőforrásainak figyelembevételével nyílt mód a foglalkoztatási aktiválás eszközeinek kialakítására. A lokalitás lehetőségeinek kiaknázása mellett az aktiváló politikák fokozott mértékben építettek az aktiváló szolgáltatások piacának kiépülésére is. A munkaerő-piaci be- és visszalépések egyénre szabott és támogatott szolgáltatásait magán és non-profit piaci szolgáltatók végzik, akikkel a támogatások megtervezői és finanszírozói szerződéses viszonyban vannak. Ennek az aktiválást alakító új közpolitikai irányítási rendszernek a kiépülését máig számos

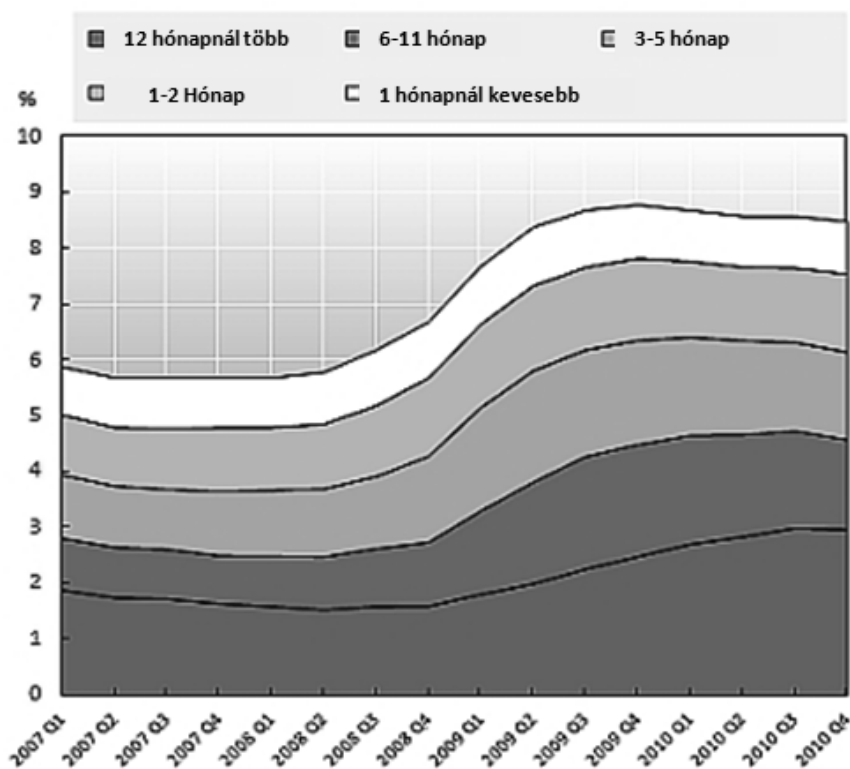
szakmai vita kíséri. Az állami foglalkoztatási szolgálatok szakmai kapacitásainak elvesztése, a munkaerő-piaci intézmények feladatainak elszegényedése, a helyi önkormányzati foglalkoztatáspolitikák területi behatároltsága, a széles körűvé vált kisserződéses gyakorlat során felmerült minőségbiztosítási problémák még számos kérdést újra meg újra értékelés és átgondolás tárgyává tesznek az eddig jó gyakorlatnak tekintett országokban is.

A válság közepette...

A 2008/09-ben megjelent gazdasági válság körülményei közepette az aktíválás szándékai nem halványultak el, de az OECD országok mindegyikében hirtelen megnőtt munkanélküliség miatt a foglalkoztatáspolitikai eszközök között és a szociális segélyezésben a válságkezelés céljai előtérbe kerültek. Az OECD 2011 szeptemberében megjelent, s a foglalkoztatási statisztikák mellett az adott év aktuális témáiban tematikus elemzéseket közlő, legfrissebb „Employment Outlook” kiadványának első fejezete a fejlett országokban működő szociális védőhálóknak a válságban játszott szerepével foglalkozik. A kiadvány statisztikai elemzései azt mutatják, hogy az elbocsátások miatt a munkanélkülieknek a legtöbb országban hirtelen és jelentős mértékben megnőtt száma mellett általános probléma az is, hogy az egy évnél tovább munka nélkül maradtak, az ún. tartós munkanélküliek aránya is megnőtt. Két különböző típusú ellátási/segélyezési problémát kellett tehát kezelnie a foglalkoztatás- és jóléti politikáknak: az általános munkanélküliségnek az OECD egészének 2007-es 6 százalékos szintjéről 2009-re közel 9 százalékos szintre ugrása során 1) az újonnan állásukat veszítők keresetkiesését valamint 2) a megnövekedett tartós munkanélküliek segélyezését (4. ábra).

Ennek következményeként a gazdasági válság és a munkahelyek megszűnésének körülményei közepette – az aktíválási törekvések fenntartása mellett – igen nagy hangsúlyt kaptak a tartós munkajövedelmek hiányából fakadó megnövekedett elszegényedési kockázatok kezelésére irányuló intézkedések. Így a korábban végbement folyamattal ellentétben a munkanélküli ellátásokban részesülők aránya a munkanélkülieken belül ismét megemelkedett, és átlagosan elérte a 60 százalékot. A kiadvány bemutatja, hogy a legtöbb fejlett országban a munkanélküli biztosítási ellátások terén időlegesen ismét tágabbra nyitották a jogosultsági kritériumokat és az ellátások szintjét (1. táblázat), hogy a munkahelyek megszűnéséből adódó jövedelemkieséseket ezen a „felsőnek” tekintett ellátási szinten kezeljék.

4. ábra A munkanélküliség időtartama szerinti munkanélküliségi ráta az OECD területén a válság idején, a munkaerő százalékában



Forrás: OECD Employment Outlook 2011

1. táblázat A 2008-tól kibontakozott gazdasági válság hatására a munkanélküli ellátásokban és a szociális segélyezésben bekövetkezett változások OECD országokban

	A mn. ellátásra/segélyre való jogosultságban történt változás	A mn. ellátás/segély bőkezűségében történt változás	A legalsó jövedelempótló segélyben történt változás
Ausztrália	2009. márc. az ellátásra való jogosultságot behatároló vagyoni korlát időleges felemelése		telefon támogatás bevezetése az egyedülálló szülők számára
Ausztria		az ellátások megállapítására szolgáló alap felértékelése	2009. szept. a gyermekek után járó segély megkétszerezése a 3. és további gyermekek esetében

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

	A mn. ellátásra/segélyre való jogosultságban történt változás	A mn. ellátás/segély bőkezűségében történt változás	A legalsó jövedelempótló segélyben történt változás
Belgium		a helyettesítési ráta megemlése az 1. évben, egyedülálló szülőknél a 2. évre is	segélyek folyamatos emelése, az 5 évesnél fiatalabbak esetében új családi segély bevezetése
Kanada	a mn. növekedésével a jogosultság és az ellátás időtartamának automatikus bővítése	az ellátás időtartamának növelése 5 héttel, a hosszú munkában töltött idővel rendelkezőknél 20 héttel 2009–2010 során	
Cseh Közt.		az időtartam 1 hónappal való lerövidítése az első két hónap összegének megnövelése érdekében, 2010 végéig az utolsó 3 évben legalább 2 évet dolgozók ellátási idejének és helyettesítési rátájának megnövelése	2009 II. félévében a családi pótlék időleges megemlése
Finnország	az ellátási jogosultság-szerző munkaviszony idejének tartós lerövidítése	az ellátás megemlése az ún. 200 napig terjedhető aktiválási periódus idején	
Franciao.	a jogosultságot szerző idő lerövidítése (6-ról, 4 óra 22-ről 28-ra emelt hónap idő alatt)	a rendszertelen munkát végzők esetében hosszabb ellátási idő	az RMI-t helyettesítő RSA bevezetése az egyedülálló szülők számára
Németo.			a kor szerinti segélyt kiegészítő támogatás növelése, 2009. januártól a lakhatási segély növelése
Görögo.		új pénzbeli ellátás bevezetése munkanélkülieknek	
Magyaro.			szociális segélyezés reformja
Izland		2008. ápr. és 2011. jún. között munkanélkülivé váltak ellátási időtartamának emelése 3-ról 4 évre	
Írország		álláskeresési támogatás időtartamának csökkentése 12 hónapra	

Simonyi: Aktiválás – foglalkoztatás- és szociálpolitikák eszközeinek és intézményeinek...

	A mn. ellátásra/segélyre való jogosultságban történt változás	A mn. ellátás/segély bőkezűségében történt változás	A legalsó jövedelempótló segélyben történt változás
Izrael	2009. jún. és 2010. febr. között az elmúlt 18 hónapban 9 hónapos jogosultságszerző kategória bevezetése	a támogatási időtartam kiterjesztése 2009. júniustól	
Olaszo.	a korábban projekt munkában dolgozó munkanélküliek számára egyösszegű támogatás bevezetése	az ellátás helyettesítési rátájának emelése 2008. jan.-tól	2009-re rendkívüli bónusz bevezetése alacsony jövedelmű családoknak
Japán	2009. ápr.-ban a jogosultsági kritériumot min. 1 évről min. 6 hónapra csökkentik a határozott idejű foglalkoztatásban munkanélkülivé váltak esetében. 2010. ápr.-tól pedig tovább, min. 31 napra	a nehezen munkába állítható munkát keresők ellátásának kiterjesztése 3 évre	2009. márc.-tól az egyedülállók kiegészítő segélye megszűnik, 2009. a képzési programokban részt vevő, de mn. ellátásban nem részesülők számára támogatás bevezetése
Luxemb.			2009. jan.-tól a lakhatásit egy „az élet drágulását ellensúlyozó” támogatás váltja
Új Zéland	2010. szept. a mn. ellátásban részesülőknek 52 hét után újra regisztrálniuk kell, ezzel együtt átfogó munkafelmérés készül velük	2009. jan. „Újrakezdés” program – a már 6 hónapot ledolgozó mn-iek számára 16 hetes támogatási program, amely a kieső adókedvezményt pótolja és 100 \$-ral megnövelte a heti segélyt 2011. jan.-ig	2008. okt., majd 2010-ben emelik a családi adókedvezményt
Lengyelo.		az országos mn. ráta kétszeresét mutató régiókban a jogosultsági időtartam csökkentése, 2009-től, 2010-től az ellátás nagyságának növelése	
Portugália	2010 elején a jogosultsági kritériumok lazítása, a 6 hónapon belül újra munkába állók számára a korábbi teljes értékű jogszerző idejük megtartásának bevezetése	a 6 hónapnál régebbi munkanélküliek ellátásának időleges kiterjesztése 2009/2010-ben	

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

	A mn. ellátásra/segélyre való jogosultságban történt változás	A mn. ellátás/segély bőkezűségében történt változás	A legalsó jövedelempótló segélyben történt változás
Spanyolo.	a rövidített munkaidőben dolgozók vagy felfüggesztett alkalmazottak jogosultságának megtartása	2009 során az ellátás azonnali folyósítása (az elbírálási periódus nélkül)	2009-ben növelik a családi pótlékot
USA	időleges szövetségi támogatás azoknak az államoknak, amelyek enyhítették a jogosultsági kritériumokat (pl. részmunkások, rendszertelen munkát végzők)	az ellátás 26 hétről 99 hétre történő kiterjesztése (államok között differenciáltan) 2012. januárig, s ennek finanszírozásában 50%-ról 100%-ra emelték a szövetségi támogatást	2009/2010 során a folyósítás időkorlátját ideiglenesen eltörölték (kivéve, ha megfelelő munkaaajánlatot kaptak)

Forrás: OECD Employment Outlook, Database, 2011.

Ugyanakkor a szociális segélyezés (helyenként a családtámogatások) eszközeivel erősítették is a szegénység, elszegényedés elleni védelmet. 2007 és 2009 között az OECD országokban emelkedett a GDP segélyezésre fordított hányada, átlagosan 1,9 százalékkal. Ez az adat egyrészt a csökkenő GDP-ből, másrészt a segélyezésre jogosultak számának növekedéséből adódott. A legmagasabb, 5 százalékos volt ez a növekedés Írországban, de elérte a 3 százalékos Finnországban, Görögországban, Spanyolországban és az Egyesült Államokban is. A szociális segélyezés, a szegénység ellen védő jövedelemtámogatás növekedése csak kevésbé tudta ellensúlyozni a hirtelen megugró munkanélküliséggel megnövekedett szegénységi kockázatokat. Az OECD kiadványa a mély recesszió körülményei közepette megfontolásra ajánlja a munkanélküli ellátásra való jogosultság időtartamának átmeneti megemelését, különösen azokban az országokban, ahol az ilyen jogosultsági időtartam relatíve alacsony, és ahol a tartós munkanélküliek szociális segélyezése korlátozott. Természetesen egyúttal figyelmeztet e lépéseknél a közkiadásokban megjelenő következményeire és arra, hogy a munkaerő aktiválását célzó ösztönzőket ugyanakkor nem célravezető tompítani továbbra sem. Az aktiválás szempontjai tehát élnek tovább, de fokozott közfigyelmet (és eszközöket) kell szentelni az elszegényedés tömegessé válásának megakadályozását célzó szociális támogatásoknak, ellátásoknak és szolgáltatásoknak egyaránt (OECD, 2011).

Irodalom

- ADECRI 2008: La protection sociale en France, Paris
 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. (szerk.) *Labour and Employment Regulation in Europe*, Brussels, Peter Lang, 233–254

- Barbier J.-C. 2005: The European Employment Strategy: a channel for activating social protection? In: Zeitlin J., Pochet P., Magnusson L. (szerk.) *The Open Method of Coordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, Peter Lang
- Bonvin J.-M. 2008: Activation policies, new modes of governance and the issue of responsibility, *Social Policy and Society* 7 (3); 367–77
- Bonvin J.-M., Farvaque N. 2006: Promoting capability for work, the role of local actors, In: Deneulin S et al. (szerk.) *The Capability Approach: Transforming Unjust Structures*, Dordrecht: Springer, 120–142
- Bonvin J.-M., Orton M. 2009: Activation policies and organisational innovation: the added value of the capability approach, *International Journal of Sociology and Social Policy* 29 (11) 565–574
- Casa R. P. 2005: Minimum income standard in enlarged EU: the case of Guaranteed Minimum Income Schemes, *working paper II, Setting Minimum Social Standards across Europe*, Observatoire social européen
- Clasen J. 2005: *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared*, Oxford, Oxford University Press
- Clasen J, Clegg D. 2006: Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-industrial Labour Markets, *European Societies* 8 (4) 527–553
- Comité national d'évaluation du rSa 2011: Rapport final, Paris, http://www.solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_RSA_15dec2011_vf-2.pdf
- Commission of the European Communities 2006 A: Communication from the Commission to the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market, Brussels (8 2 2006) COM (2006) 44 final
- Commission of the European Communities 2006 B: Approaches of Public Employment Services to Long-term Unemployment, Brussels
- Commission of the European Communities 2007: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Modernising social protection for greater social justice and economic cohesion: taking forward the active inclusion of people furthest from the labour market, Brussels (17 10 2007) COM (2007) 620 final
- Commission of the European Communities 2008: Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market, Brussels (30 09 2008) C (2008)
- Commission of the European Communities 2010: Európa 2020, Az intelligens és inkluzív növekedés stratégiája, Brussels, COM (2010)
- Council of the EU 2006: Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, Brussels
- Council of the EU 2007: Joint Employment Report, Brussels
- Csoba J. 2001: A helyi önkormányzatok szerepe az EU foglalkoztatás és szociálpolitikájának érvényesítésében, In: Csefkó F (szerk.): *EU-integráció: önkormányzatok II.*, Budapest: Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, 129–142
- Daly M. 2003: Governance and social policy, *Journal of Social Policy* 32. 1. 113–128
- Dean H. 2009: Critiquing capabilities: the distraction of a beguiling concept, *Critical Social Policy* 29 (2) 261–273
- Deneulin S., Nebel M., Sagovsky N. 2006: Introduction: the capability approach, In: Deneulin S et al (szerk.) *The Capability Approach: Transforming Unjust Structures*, Dordrecht: Springer 1–16
- Freud D. 2007: *Reducing Dependency, Increasing Opportunity – Options for the Future of Welfare to Work: An Independent Report to the Department for Work and Pensions*, Leeds, Corporate Document Services

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

- Halvorsen R, Jensen P. H. 2004: Activation in Scandinavian Welfare Policy –Denmark and Norway in a Comparative Perspective, *European Societies* 6 (4) 461–483
- Immervoll H. 2010: Minimum Income Benefits in OECD Countries – Policy Design, Effectiveness and Challenges, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 100, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/218402763872>
- Immervoll H, Rochardson L. 2011: Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries; What Has Changed in Two Decades? *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 122, OECD Publishing
- Kvist J. 2002: Activating welfare states. How social policies promote employment, In: Clasen J (szerk) *What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-National Perspectives*, Bristol, Policy Press, 197–210
- Kvist J, Pedersen L. 2007: Danish labour market activation policies, *National Institute Economic Review*, 202, 99–112
- Lindsay C., McQuaid R. W. 2009: New Governance and the Case of Activation Policies: Comparing Experiences in Denmark and the Netherlands, *Social Policy & Administration* 43 (5) 445–463
- Lindsay C., Mailand M. 2004: Different routes, common directions? Activation policies for young people in Denmark and the UK, *Int J Soc Welfare* 13, Blackwell Publishing, 195–207
- Madsen P. K. 2006: How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state, In: Campbell J. L., Hall J A., Pedersen O. K. (szerk) *National Identity and a Variety of Capitalism: the Case of Denmark*, Montreal, McGill University Press
- Promberger M. 2010: Hartz IV im sechsten Jahr, In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 40–41, 7–15
- OECD 2010: *Employment Outlook*, Moving Beyond the Jobs Crisis
- OECD 2011: *Employment Outlook*
- OECD 2011: *Society at a Glance*
- Orton M. 2011: Flourishing lives: the capabilities approach as a framework for new thinking about employment, work and welfare in the 21st century, *Work, employment and society* 25 (2) 352–360
- Salais R. 2003: Work and welfare: toward a capability approach, In: Zeitlin J., Trubek D. (szerk.) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press, 317–344
- Schulze-Böing M. 2005: Success without a mandate – local authorities as labour market policy stakeholders in Germany, In: Kissler L, Zettelmeyer W (szerk): *Lokale Beschäftigungspolitik in Deutschland und Frankreich*, Campus-Verlag, Frankfurt am Main
- Schulze-Böing M. 2010: Inclusion and Local Development – Challenges for Local and Regional Government, *Revista de Asistenja Sociala*, IX (4) 147–153
- Schulze-Böing M. 2011: Improving synergies and increasing productivity in active inclusion – challenges for management and governance, presentation *European Social Network, Spring seminar, Budapest*, 17–18 May
- Seillier B. 2008: Rapport d'information au nom de la mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, Paris, www.senat.fr/rap/r07-445-1/r07-445-11.pdf
- Sen A. 1993: Capability and well-being, In: Nussbaum M., Sen A. (szerk.) *The Quality of Life*, Oxford, Oxford University Press, 30–66
- Sheen V. 2010: Precarious employment, workfare and social protection for disadvantaged women in Australia: international implications, In: Eyébiyi E. P., Herrmann P, Sheen V. (szerk.) *Global Crossroads in Social Welfare – Emergent Issues, Debates and Innovations across the Globe*, Europäischer Hochschulverlag GmbH & Co KG, Bremen, 179–200
- Simonyi Á. 2010: „Workfare“ or Active Social Inclusion In: Eyébiyi E. P., Herrmann P., Sheen V. (szerk.) *Global Crossroads in Social Welfare – Emergent Issues, Debates*

Simonyi: Aktiválás – foglalkoztatás- és szociálpolitikák eszközeinek és intézményeinek...

and Innovations across the Globe, Európaischer Hochschulverlag GmbH & Co KG, Bremen, 165–178

Støren–Vaczy B. 2011: Befogadó munkaerő-piaci stratégia Norvégiában – nincsenek jogok kötelezettségek nélkül, *Kapocs*, X. 2. 32–41

Terpstra J. 2002: Co-operation between social security and employment services; evaluation of a reform strategy in the Netherlands, *International Social Security Review*, 55, 3, 39–55

The Economist 2011: Making work pay, welfare in France, June 18th, 35–36

The Guardian 2012: Lords inflict triple welfare bill defeat on government, January 12th, www.guardian.co.uk

Van Berkel R., Borghi V. 2007: New modes of governance in activation policies, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27. 7/8, 277–286

Van Berkel R., Borghi V. 2008: Introduction: the governance of activation, *Social Policy and Society*, 8., 3, 331–340

van Oorschot W. 2004: Balancing work and welfare: activation and flexicurity policies in The Netherlands, 1980–2000, *Int J Soc Welfare* 13, 15–27 Blackwell Publishing