

ELKE VIEBROCK – JOCHEN CLASEN

Flexicurity – aktuális helyzetjelentés¹

A „flexicurity” elmélete azt ígéri, hogy „mindkettő legjobb tulajdonságainak megőrzésével” megszünteti a munkaerő-piaci rugalmasság és a szociális biztonság közötti ellentétet. A tanulmányban az elmúlt két évtized változó gazdasági feltételeinek fényében áttekintjük a koncepció kialakulását. Ennek során ismertetjük a flexicurity fő alkotórészeit, majd néhány európai országban bemutatjuk a „flexicurity való világait”, legfontosabb példaként Dániát és Hollandiát kiemelve. Az ezt követő részben megvizsgáljuk, hogy megvalósítható-e a flexicurity politikája és gyakorlata más országokban. Végül a flexicurityt támogató kollektív szereplőkkel foglalkozunk, majd az elmélettel kapcsolatos problémák és kritikák ismertetésével zárjuk a tanulmányt.

Bevezetés²

Az elmúlt évtizedekben az európai munkaerőpiacokat úgy jellemezték, hogy hiányzik belőlük az új és egyre inkább nemzetköziesedő gazdaság és a dinamikusabb munkaerő-kereslet által megkívánt elégséges rugalmasság. Ezzel párhuzamosan megállapították, hogy a nagyrészt férfiak által uralt, teljes munkaidős és folyamatos foglalkoztatású munkaerő-piaci modellre épülő hagyományos szociális védelmi programok egyfelől mindinkább alkalmatlannak bizonyultak a növekvő számú atipikus munkaviszonyban foglalkoztatott munkavállaló számára, másrészt a gazdasági és demográfiai problémák miatt egyre gyengült ezek pénzügyi fenntarthatósága. Kétségkívül feszültség keletkezett a nagyobb munkaerő-piaci rugalmasság iránti igények, illetve a dolgozók és családjaik megfelelő szintű szociális védelmének biztosítása között. Ebben a helyzetben a munkaerőpiacokkal foglalkozó szakirodalom hangsúlyozta a rugalmasság és biztonság közötti lehetséges átváltás (trade-off) megjelenését. A feltevések szerint a rugalmas munkaerőpiacok ösztönzik a

¹ Elke Viebrock and Jochen Clasen: Flexicurity – a state-of-the art review. REC-WP 01/2009. *Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*, RECOWOE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh 2009.

² E műhelytanulmány rövidített változata „Flexicurity and welfare reform: A review” címmel megjelent a következő helyen: *Socio Economic Review* 7(2), 2009, 305–331.

munkahelyteremtést, de egyúttal csökkentik a munkavállalók gazdasági biztonságának szintjét.

További feszültségek alakulnak ki a foglalkoztatás növelésére és a rugalmasság erősítésére irányuló törekvések, illetve az országos jóléti programok (például korai nyugdíjazási lehetőségek, munkanélküli-, táppénz- és rokkantellátások) nem szándékolt hatásai közötti ellentét következtében. Az alacsonyabb munkanélküliség nem feltétlenül jár együtt a magasabb foglalkoztatottsággal, könnyen a nem foglalkoztatottak számának gyarapodását is jelentheti, ami a termelékenység csökkenése és a szociális biztonsági rendszerek pótlólagos kiadásai miatt magas szociális alternatív költségekhez vezet. Másrészt viszont az ilyen utak lezárásáért nagy árat kellene fizetnünk a társadalmi-gazdasági biztonság terén.

A „flexicurity”³ koncepciója megoldást jelenthet ebben a helyzetben. Az elképzelés a munkahelyteremtést célzó rugalmasság és a szociális biztonságot szem előtt tartó védelem körütekintően kiegyensúlyozott kombinációját jelenti.

A flexicurity a foglalkoztatáspolitikai és a szociálpolitika koordinációján alapul. A foglalkoztatáspolitikai feladata, hogy a lehető legjobb körülményeket teremtsen meg a munkahelyek számának növekedéséhez, a szociálpolitikának pedig mindenki számára garantálnia kell az elfogadható szintű gazdasági és szociális biztonságot, beleértve azokat is, akik szabályozatlan munkaerőpiacon tevékenykednek. Egyes országokat, nevezetesen Dániát és Hollandiát modellnek tartanak abból a szempontból, hogy miként dinamizálható a munkaerőpiac a szociális védelem gyengítése nélkül. Az utóbbi időben a téma kiemelt figyelmet kapott több uniós programban, elsősorban az Európai Foglalkoztatási Stratégiában.

A következőkben négy szempont alapján ismertetjük a flexicurityról folyó viták irodalmát. Az első részben, az elmúlt két évtizedben változó gazdasági feltételekkel szembeállítva, áttekintjük a koncepció kialakulását. Ezután részletesebben megvizsgáljuk a flexicurity alkotórészeit és kiválasztott európai országok – elsősorban Dánia és Hollandia – példáján bemutatjuk a „flexicurity valóságos világait”. A következő rész azzal foglalkozik, hogy alkalmazhatók-e a flexicurityt célzó politikák az adott országokon kívül. Végül a flexicurity koncepcióját támogató, európai, szupranacionális és nemzeti szinten tevékenykedő kollektív szereplőket vesszük szemügyre.

A flexicurity koncepciója

A neoliberális elmélet értelmezése szerint a munkanélküliség sok európai országban tapasztalható állandósuló szintje és a széles körben kialakult tartós munkanélküliség jelzik a munkaerőpiacok rugalmasabbá tételének és deregulációjának szükségességét. Ezzel párhuzamosan az életvitel individualizálódásának és pluralizálódásának társadalmi trendjei felvetették azt a kérdést is, hogy a „szabályos munkaszerződés” az európai

³ A flexicurity szó a flexibility (‘rugalmasság’) és a security (‘biztonság’) kombinációja, és a foglalkoztatás terén alkalmazzák. (A ford.)

jóléti államok fontos alkotóeleme maradjon-e. Az elmúlt évtizedekben a munkaerő-piaci részvétel atipikus formái különösen a korlátozó foglalkoztatás-védelmi törvényeket alkalmazó országokban terjedtek el. Lehet, hogy e trend erősítette a vállalatok rugalmasságát, de egyúttal egyértelműen gyengítette sokak foglalkoztatási és jövedelem-biztonságát és elősegítette a szegmentált munkaerőpiacok kialakulását ott, ahol a jól védett központi szektorok mellett védelem nélküli szektorok találhatók a munkaerőpiacok peremvidékén. Ebből következően a nagyobb rugalmasságot össze kell egyeztetni a kielégítő szintű biztonsággal, ami viszont egyúttal a készségek és képzettségek javításának és a munkaerő-piac hosszabb távon fenntartható integrált működésének az előfeltétele. Röviden: a folyamatban levő munkaerő-piaci reformot megfelelő típusú jóléti reformokkal kell társítani.

Az Európai Bizottság (2007: 5) kritikája szerint azonban gyakorta előfordul, hogy „a politikák *vagy* a vállalatok rugalmasságának, *vagy* a dolgozók biztonságának az erősítését célozzák; ennek következtében semlegesítik egymást, vagy ellentétesek egymással” (kiemelés az eredetiben). A flexicurity alapelvei válasznak tekinthetők erre az egyoldalú megközelítésre, mivel a munkáltatók és a dolgozók igényeit is kielégítik. A koncepció azon a feltevésen nyugszik, hogy a rugalmasság és a biztonság nem kizárják, hanem kiegészítik egymást. Elméleti szempontból a flexicurity megvalósítására irányuló politikák a gazdaságpolitika és szociálpolitika szinkronizálásaként jellemezhetők, poszt-deregulációs alternatívának (Keller and Seifert, 2004), vagy az általában az angolszász munkaerőpiacoknak tulajdonított rugalmasság és a (dél-)európai országokat jellemző szigorú munkahelyvédelem közötti „harmadikutas stratégiának” (OECD, 2004), vagy a liberális piacgazdaságok rugalmassága és a hagyományos skandináv jóléti államok szociális biztonsági hálója közötti megoldásnak (Madsen, 2002a) tekinthetők.

A flexicurity koncepciója különösen a két európai országban, Dániában és Hollandiában végbement fejleményekre és vitákra vezethető vissza. Egyes szerzők szerint a flexicurity koncepcióját a holland szociológus, Hans Adriaansens használta először az 1990-es évek közepén a holland Rugalmasság és Biztonság törvénnyel és a dolgozók közvetítők révén zajló munkába helyezéséről szóló törvénnyel összefüggésben (van Oorschot, 2004b; Wilthagen and Tros, 2004). A neologizmust azután holland társadalomtudósok (például Wilthagen, 1998; Muffels et al. 2002), majd más európai országok, például Dánia, Belgium és Németország kutatói is még azelőtt használni kezdték, hogy az Európai Bizottság és más európai szervezetek berkein belül meghonosodott volna (Keune and Jepsen, 2006). Egy másik vélemény szerint a flexicurity a dán szociáldemokrata kormány által 1993-ban és az ezt követő években bevezetett munkaerő-piaci reformokra vezethető vissza. A holland és a dán példa valójában a flexicurity két, a többi európai országban folyó vitákat befolyásoló különböző felfogását jeleníti meg (lásd a későbbiekben a 3. részben), ami némiképp értelmetlenné teszi a flexicurity kizárólagos eredetével kapcsolatos nézetkülönbségeket.

A flexicuritynek nincs általánosan elfogadott definíciója. Egyes szerzők meglehetősen tágan értelmezik a koncepciót, például olyan politikaként, amelynek célja „a rugalmasság és biztonság közötti új egyensúly” elérése

(Klammer and Tillmann, 2001:15), vagy a munkaerő-piaci rugalmasság, illetve a növekvő társadalmi kirekesztés és a dolgozó szegények osztályának kialakulása elleni intézkedések összeegyeztetése révén létrejövő „biztos rugalmas foglalkoztatásként” (Ferrera et al. 2001: 120). Az Európai Bizottság egyszerűen úgy definiálja a flexicurityt, hogy az „a rugalmasság és biztonság egyidejű erősítésére irányuló integrált munkaerő-piaci stratégia” (European Commission 2007: 5).

Az általánosan elfogadott definíció hiányát emeli ki az a tény is, hogy a flexicurityt gyakran ugyanazok a szerzők is hol egy közpolitika-típus, hol pedig egy munkaerő-piaci feltétel leírására használták. Például Wilthagen és munkatársai a flexicurityt a gyengébb munkaerő-piaci csoportokra irányuló átgondolt és koordinált stratégiának tartják (lásd pl. Wilthagen and Tros, 2004: 169; Wilthagen and Rogowski, 2002: 250): *„Olyan politikai stratégia, amelynek célja, hogy egyidejűleg és átgondolt módon erősítse egyrészt a munkaerőpiac, a munkaszervezet és a munkaiügyi kapcsolatok rugalmasságát, másrészt pedig a biztonságot – a foglalkoztatási biztonságot és a szociális biztonságot – a munkaerőpiacon belüli és kívüli gyengébb csoportok számára.”* Ugyanakkor Wilthagen és Tros (2004: 170) egy intézménycentrikusabb definíciót is megfogalmaz: *„A flexicurity 1) a foglalkoztatási, jövedelmi és 'kombinációs' biztonság egy bizonyos szintje, amely segíti a viszonylag gyenge helyzetű dolgozók munkaerő-piaci karrierjét és boldogulását és lehetővé teszi a tartós és magas színvonalú munkaerő-piaci részvételt és társadalmi befogadást, egyúttal pedig 2) a (külső és belső) numerikus-, funkcionális- és bér rugalmasságot, ami segíti, hogy a munkaerőpiacok (és az egyes vállalatok) megfelelően és időben alkalmazkodjanak a változó feltételekhez a versenyképesség és termelékenység fenntartása és fokozása érdekében.”*

Az alkotórészeit vizsgálva, a rugalmasság és biztonság négy különböző típusát különböztetik meg. Atkinson (1984) „rugalmas vállalat” modelljét használva Wilthagen és Tros (2003; 2004) a következő típusokat különbözteti el:

- externális-numerikus rugalmasság: a dolgozók felvételének és elbocsátásának megkönnyítése és rugalmas munkaszerveződések alkalmazása,
- internális-numerikus rugalmasság: a vállalatok azon képessége, hogy megküzdjenek a piaci fluktuációkkal (pl. túlmunkával, rugalmas munkaidővel, részmunkaidővel, szezonális munkával, alkalmi munkával, alvállalkozásba adással);
- funkcionális rugalmasság: a vállalatok képessége az alkalmazottaik készségeinek átalakítására és fejlesztésére a változó munkafeladatok dikta igényeknek való megfelelés érdekében;
- fizetési vagy bér rugalmasság: a teljesítményeken vagy eredményeken alapuló változatos fizetési lehetőségek bevezetésének képessége.

A rugalmasságot természetesen nemcsak a munkáltatók, hanem az alkalmazottak szempontjából is értelmezhetjük. Ennek megfelelően különbséget tesznek a rugalmasság „aktív” és „passzív” típusa között (Wilthagen 2002; 2007), azaz megkülönböztetik a dolgozók és munkáltatók érdekei szerinti rugalmasságot (Auer 2006; Chung 2006; 2007). Az utóbbi a munkafeltételek adaptációját jelenti (például a munkaerőpiacok deregulációján keresztül), az előző pedig a munkavállalók szükségleteit

érinti (például a munkahelyi és családi kötelezettségek összeegyeztetésének javításával).

A szakirodalom a rugalmasság típusaihoz hasonlóan általában a biztonság terén is négy különböző formát említ. Wilthagen és Tros (2003; 2004) a következő típusokat írják le:

- munkahely biztonsága: egy adott munkahely megtartásának bizonyossága (ugyanannál a munkáltatónál), például foglalkoztatást védő törvényekkel;
- foglalkoztatás biztonsága: a fizetett munkában levés bizonyossága (de nem szükségszerűen ugyanabban az állásban vagy ugyanannál a munkáltatónál), például oktatás és képzés (és magas foglalkoztatási szintek) segítségével⁴;
- jövedelem biztonsága: a fizetett munka félbeszakadása vagy megszünte esetén a megfelelő és stabil jövedelemhez jutás bizonyossága;
- kombinált biztonság: annak lehetősége, hogy a munkával kapcsolatos és az egyéb – elsősorban családi – felelősségek és kötelezettségek összeegyeztethetők (ezt általában a „munka–élet egyensúly” címszó alatt tárgyalják).

A flexicurity politikákat a rugalmasság és biztonság különböző fenti formáiból álló, összetett típusokként elemezhetjük, amelyek érinthetik az egyes dolgozókat, dolgozók csoportjait, bizonyos szektorokat, vagy a gazdaság egészét. Wilthagen és Tros (2004: 171) a flexicurity politikák osztályozásának heurisztikus eszközeként megszerkesztett egy, a rugalmasság és biztonság négy-négy típusát tartalmazó mátrixot. Például az országos munkaerőpiacok a rugalmasság és biztonság adott sajátos kombinációi szerint kategorizálhatók (European Commission, 2006a). Más szóval, a mátrix felhasználható az országos (vagy szektorális) flexicurity jellemzésének, tipizálásának építőkockájaként. A flexicurity mindkét alkotóelemének többdimenziós jellege miatt azonban nagyon nehéz feladat biztosítani a teljes mátrix megalkotásához szükséges adatokat. Ezenkívül egyes szerzők hangsúlyozzák, hogy a rugalmasság és biztonság különböző típusai közötti lehetséges kombinációk igen nagy száma miatt a flexicurity bizonytalan és homályos koncepcióvá válhat (pl. Keune and Jepsen, 2006). Mások (pl. Tangian, 2005) empirikus alapon kritizálták a mátrixot, mivel véleményük szerint nem veszi figyelembe azt a mérési problémát, hogy mennyi rugalmasság vált ki mennyi biztonságot, és mivel a nyilvánvaló átváltásokra (trade-offs) összpontosít, nem tudja értelmezni a kizárólag a rugalmasságra, illetve biztonságra irányuló politikákat.

Ugyanakkor a flexicurity tipologizálása a rugalmasság és biztonság egyes kiválasztott dimenzióira alapozva is megalkotható. Mindenesetre a gyakorlatban nem minden rugalmasság és biztonság közötti kapcsolat valószínű, vagy akár lehetséges. Valójában a szakirodalomban említett átváltások gyakran nem a rugalmasság valamelyik típusa és a biz-

⁴ Auer (2006) jobbnak tartja a „munkaerő-piaci biztonság” kifejezést, mivel a „foglalkoztatási biztonság” kifejezés azt sugallja, hogy a munkások ugyanazon vállalatban belül tudnak maradni, ha nem is állandóan ugyanabban az állásban vagy ugyanazzal a feladattal (és így a belső rugalmasságra vonatkozik).

tonság valamelyik típusa között lehetségesek, hanem speciális kombinációk, például a munkahely biztonsága és a foglalkoztatás biztonsága között jönnek létre. Például az Európai Bizottság (2006a) az externális-numerikus rugalmasság és a jövedelmi-foglalkoztatási biztonság dimenziójára összpontosít. Auer és Cazes (2002) a rugalmasság egyszerű osztályozását nyújtja, amely a foglalkoztatás védelmének erősségén és a munkanélküli juttatások bőkezűségén alapul. Tros (2004) felhasználja a mátrixot az idősebb dolgozókat célzó különböző flexicurity politikák osztályozásában.

Különböző munkaerő-piaci problémák, politika-alkotórészek, és a nagyobb rugalmasságot gátló akadályok

A Flexicurityt Vizsgáló Európai Szakértő Csoport (European Expert Group on Flexicurity, 2007) szerint a flexicurity politika alkalmazásának és sikerességének egyik eleme a szociális partnerek és az állami hatóságok közötti támogató és gyümölcsöző párbeszéd. A munkaerő-piaci feltételek és kihívások különbözőségét szem előtt tartva a Szakértő Csoport más vonatkozásokban kevésbé fogalmaz meg általános érvényű javaslatokat és alternatív megoldásokat kínál a flexicurity megvalósítására (lásd még European Commission, 2007: 28–35). Ezek a következők:

- a szerződési formák szegmentáltságának kezelése;
- flexicurity a vállalaton belül és a munkahelyek közötti átmenet biztonságának garantálása;
- a munkavállalók körében tapasztalható tudás- és esélybeli különbségek kezelése;
- a munkanélküli juttatást kapók és az informálisan foglalkoztatott dolgozók esélyeinek javítása.

Mint az elnevezésük is mutatja, ezek a különböző flexicurity-utak az európai munkaerőpiacokon különböző mértékben látható különböző problémákra adott válaszok. Például előfordulhat, hogy egyes országoknak (vagy szektoroknak) a *szegmentált munkaerőpiacok problémájával kell szembenézniük*, ahol nagy arányban léteznek olyan „kívülállók”, akik számára nem adott a biztonság, és akiknek a szigorú foglalkozási szabályozás hatásaként csekély lehetőségük adódik az állandóbb és nagyobb biztonságot nyújtó állások megszerzésére. A Szakértő Csoport nem említ példaként országokat, de ez a helyzet *valószínűleg tipikusan a dél-európai országokat* jellemzi, ahol az első megoldás tűnik a legmegfelelőbbnek.

Egy másik kihívást jelenthet az olyan munkaerőpiac, ahol – különösen a nagyvállalatokban – nagy arányban vannak magas fokú munkahely-biztonsággal rendelkező dolgozók, de ahol *elbocsátás esetén kevés az esély egy új állás megszerzésére*. Ezért a munkaerő rugalmassága általában a vállalati szintre korlátozódik, a munkaerő-áramlás meglehetősen alacsony szintű, és tipikusan magas arányú a tartós munkanélküliség. E kihívás elsősorban a *kontinentális nyugat-európai országokban jelentkezik*, kezelésére pedig a második flexicurity megoldást javasolják.

A harmadik megoldás az alacsony képzettségű dolgozók nagy ará-

nyával és a rosszul és jól fizetett munkavállalók közötti éles megkülönböztetéssel jellemezhető rugalmas munkaerőpiacok előtti kihívásra kíván választ adni. E leírásnak valószínűleg a dolgozó szegények sajátos problémájával küzdő Egyesült Királyság felel meg leginkább.

Végül, a negyedik megoldás a Kelet- Közép-Európa átmeneti országaiban előállt helyzetre illik leginkább, ahol magas a tartós juttatást kapó, inaktív munkaképes korúak aránya, és kevés aktiválást célzó ösztönző működik. Ez társul az alacsony termelékenység és az informális szektorban történő nagyarányú részvétel problémájával.

Ugy tűnik, hogy a flexicurity különböző típusai az Európában látható egyes országspecifikus probléma-együttesekre reagálnak. Ezt azonban nem mondják ki nyíltan, hogy a flexicurity terén elkerüljék a túlzottan határozott uniós útmutatást. A Szakértő Csoport (2007: 4) ezért a következő módon fogalmaz: „A tagállamok maguk döntenek el, hogy melyik kihívás a legsürgetőbb számukra, és nem elképzelhetetlen, hogy egynél több megoldást kívánnak igénybe venni.”

Az Európai Bizottság (2007) azt javasolja, hogy négy politikaterületre koncentrálna kezeljék ezeket a sajátos kihívásokat:

- rugalmas és megbízható foglalkoztatás-védelmi rendszerek;
- átfogó stratégiák az egész élethosszon át tartó tanulásra;
- hatékony aktív munkaerő-piaci politikák;
- modern szociális biztonsági rendszerek.

Mivel ezt a négy területet általában a flexicurity politika központi alkotóelemeinek tartják, az alábbiakban röviden megvizsgáljuk mind-egyiket.

Először: a közgazdasági irodalom egy ideje a foglalkoztatás védelme és bizonyos munkaerő-piaci jellemzők (például a munkanélküliség és a foglalkoztatás növekedése) közötti kapcsolatra összpontosít. Ezzel szemben a jóléti állammal kapcsolatos kutatások csak viszonylag nemrég kezdték el vizsgálni, hogy a munkaerőpiac szabályozása milyen hatással van a szociális biztonságra (Esping-Andersen, 1999; Bonoli, 2003). Itt most nem mehetünk bele a kiterjedt foglalkoztatás-védelem előnyeinek és hátrányainak részletes tárgyalásába, de annyit meg kell jegyezni, hogy az elemzések tanúbizonysága szerint a szigorú foglalkoztatás-védelem csökkenti az elbocsátások számát, ugyanakkor megakadályozza a munkanélküliségből a foglalkoztatásba való átmenetet (OECD, 2007). Így valószínűleg hozzájárul a munkaerőpiacon bennlevők és kívülállók közötti megoszlás erősítéséhez, különösen ott, ahol a szabályozás elkülönülten kezeli a szabályos és a más formájú foglalkozási szerződéseket. Boeri és munkatársai (2003) kimutatták, hogy az elmúlt években csak kevés ország enyhítette a szabályosan foglalkoztatott dolgozók foglalkoztatás-védelmének szigorúságát, és a foglalkoztatás-védelmi szabályozásban bekövetkezett változások többsége a munkaerőpiac periferiáját érintette. A munkaerőpiac periferiáját érintő dereguláció elősegíti a szegmentált munkaerőpiacok kialakulását, ahol az atipikus munkaszerződéssel rendelkező dolgozók viselik a gazdasági megrázkódtatásokhoz való alkalmazkodás terheit. Mindez bizonytalanabb foglalkoztatáshoz, az atipikus szerződéssel rendelkezők számára nyújtott megfelelő képzési szolgáltatások hiányához és a termelékenységre gyakorolt negatív hatásokhoz vezetett.

A foglalkoztatás védelme érdekében született törvények hatásai nyilvánvalóan vitathatók. A liberalizáció híveinek álláspontja szerint a szigorú szabályozás a kevésbé dinamikus munkaerőpiacok kialakulását ösztönzi, és rontja a nők, a fiatalok és az idősebb dolgozók foglalkoztatási esélyeit. Kétséges azonban, hogy a foglalkoztatás védelme valóban csökkenti-e a foglalkoztatást és tartósítja-e a munkanélküliséget. Ha például a végkielégítéseket és az elbocsátás előtti figyelmeztetéseket optimális módon választják meg, akkor Pissarides (2001) szerint a munkanélküli biztosítás nem akadályozza a munkahelyek létesítését.⁵ Ezenkívül széleskörűen ismertek és elismertek a foglalkoztatás-védelem pozitív hatásai, mint például a vállalatok ösztönzése a képzésbe irányuló beruházásba, vagy az alkalmazottak lojalitásának és termelékenységének erősítése (European Commission, 2007).

Másodszor: az Európai Unió belül a flexicurityről folyó jelenlegi vitákban az *élethosszon át tartó tanulás* vált a másik divatos kifejezéssé. Az élethosszon át tartó tanulás elterjedtsége pozitívan kapcsolódik a magas szintű foglalkoztatáshoz és az alacsony tartós munkanélküliséghez (European Commission, 2006a). Csak akkor lesz hatékony a rugalmas munkaerőpiacok ösztönzése és a magas fokú biztonság kialakítása, ha a dolgozók megkapják az alkalmazkodáshoz szükséges eszközöket és a munkakarrierjükben való előrejutás lehetőségeit. A folyamatos oktatást és képzést a teljes egyéni életciklust átfogó foglalkoztathatóság és alkalmazkodóképesség kulcsának tartják, ami egyúttal az Európai Unió által célul kitűzött magas termelékenységű gazdasági modell megvalósítását is segíti. A gyors technológiai változásokra és a demográfiai problémákra adott innovatív válaszként az EU erőteljesen támogatja a humán erőforrásokra irányuló és egész életcikluson átívelő beruházást és az úgynevezett *aktív öregedés* stratégiáit. Az EU szerint ezek egyszerre növelik a vállalatok versenyképességét és javítják a dolgozók hosszú távú foglalkoztathatóságát (European Commission, 2007).

Harmadszor: a munkanélküli juttatási rendszerek ma már jobban kapcsolódnak az aktív munkaerő-piaci programokhoz. A munkanélküli juttatások az állásváltoztatás alatti negatív jövedelem-következmények ellensúlyozásával, a szabályzásuktól függően, a foglalkoztatás-védelemnél hatékonyabban képesek a munkaerő-piaci kockázatokkal szembeni védelemre. A munkahelykeresés intenzitására való vitathatóan negatív hatásukat kiegyenlíthetik a munkanélküli juttatásokat aktív munkaerő-piaci programokkal kombináló, hatékony aktiváló stratégiák.

Végül pedig az aktív munkaerő-piaci programok a munkahelyváltás és a munkanélküliségből a foglalkoztatásba való átmenet segítségével általános vélekedés szerint alapvető szerepet játszanak a rugalmasság és foglalkoztatási biztonság közötti megfelelő egyensúly kialakításában, a munkaerő-piaci szegmentálódás kockázatának enyhítésében és az összegzett munkanélküli ráta csökkentésében (European Commission, 2006a; OECD, 2006c). Mindehhez szorosan kapcsolódnak az egyénre szabott

⁵ A foglalkoztatás védelmét célzó törvények, a bennlevők, illetve kívülállók problémakör áttekintésére lásd pl. Cazes and Nesporova (2003) és Emmenegger (2007). Az elbocsátással szembeni védelem hatásának értékelésében mutatkozó komplexitásra lásd Büchtemann and Walwei (1996).

karrier-tanácsadást célzó és az egyenlő esélyeket támogató politikák, például az úgynevezett „munka–élet egyensúly” javításával (European Commission, 2006b).

A flexicurityról folyó vitában hangsúlyozzák az e politikák és intézmények közötti interakciókat; a flexicurity olyan *integrált stratégiának* tekinthető, amely a fenti négy komponens közötti kombináció (vagy átváltás) optimalizálását célozza. Például az egyik lehetséges reformstratégia szerint a rugalmasabb foglalkoztatás-védelemért „cserében” magasabb jövedelemkompenzációval és az aktív munkaerő-piaci programokhoz való könnyebb hozzáféréssel erősítik a munkanélküliek szociális jogait. A flexicurity politikákhoz vezető utakat azonban akadályozhatják a működő politika-együttesek vagy átváltások. Például sok, szigorú foglalkoztatás-védelemmel rendelkező országban kevésbé bőkezű munkanélküli juttatási programokat találunk, míg a „flexicurity országokban” ennek ellenkezője figyelhető meg: az alacsony szintű foglalkoztatás-védelem viszonylag bőkezű munkanélküli juttatásokkal kombinálódik. Boeri és munkatársai (2006) 28 ország példáján empirikusan vizsgálták ezt az átváltást, és azt állapították meg, hogy az ilyen átváltások meglehetősen stabil politikai-gazdasági egyensúlyt fejeznek ki. Így politikailag nehezen elfogadhatónak bizonyulnak azok a nagyobb munkaerő-piaci rugalmasság elérésére irányuló felhívások, amelyeket a szabályos munkaszerződéssel rendelkezők foglalkoztatás-védelmének csökkentése érdekében tesznek közzé. Boeri és munkatársai (2003; 2006) elméleti feltevései és empirikus vizsgálatai azonban azt támasztják alá, hogy a kevesebb foglalkoztatás-védelmen és bőkezűbb munkanélküli juttatásokon alapuló flexicurity politikák a kevésbé összenyomott bérszerkezettel rendelkező országokban alakulnak ki. Ennek megfelelően akkor lehetséges a foglalkoztatás-védelem megreformálásával kapcsolatos konszenzus kialakítása, ha a munkaerő-piaci rugalmasságot a munkaerő alacsonyabb képzettségű csoportjait kedvezményező munkanélküli biztosítással ellensúlyozzák.

A flexicurity valóságos világi

A flexicurity prototípusaiként különösen a Dániában és Hollandiában folytatott politikákat tekintik olyanoknak, amelyek a szociális védelem sérelme nélkül sikeresen valósították meg a (nagyobb) munkaerő-piaci rugalmasságot. Ezért kissé részletesebben ismertetjük e két ország tapasztalatait, utána pedig áttekintjük a többi európai országban folytatott flexicurity jellegű politikákat.

Flexicurity Dániában

A flexicurity dán modellje három elem kombinációjából áll: *rugalmas munkaerőpiac, bőkezű munkanélküli ellátások és az aktiválás hangsúlyos szerepe*. E kombináció a dán munkaerő-piaci politika „arany háromszögeként” vált

ismertté (lásd pl. Madsen, 2004: 101).⁶ Röviden szólva, a modell az alacsony szintű foglalkoztatás-védelem révén támogatja a magas fokú foglalkoztatási és földrajzi mobilitást, amelyet bőkezű munkanélküli juttatások és a készségek javítását, illetve a munkanélküliek aktiválását célzó, ambiciózus aktív munkaerő-piaci programok kompenzálnak. Wilthagen (2007) mátrixát használva, a dán modell kombinálja az erős externális-numerikus rugalmasságot (az elbocsátással szembeni gyenge védelmet) a magas szintű jövedelembiztonsággal (bőkezű munkanélküli juttatásokkal) és a magas szintű foglalkoztatási biztonsággal (az átképzéshez való jogon alapuló munkaerő-piaci politikával). Döntő fontosságú, hogy a munkahely biztonságát helyettesítették a foglalkoztatás biztonságával (European Commission, 2006a). A dán flexicurity politika leírható úgy is, hogy tartalmazza az EU által kiválasztott mind a négy alkotórészt, mivel együtt alkalmazza a rugalmas munkavállalási szabályozást, a hatékony szociális biztonsági védelmet, az aktív munkaerő-piaci politikát és az élethosszon át tartó tanulást. Jól szemléltetik ezt az 1990-es évek első felében bevezetett (majd később átalakított és visszametszett) programok, például a gyermekgondozásra és alkotószabadságra, valamint a továbbképzésre és kiegészítő szakmai fejlesztésre és képzésre biztosított fizetett szabadság. A flexicurity alapgondolata itt az, hogy az ilyen politikák a vállalat, a (képzési szabadságon levő) alkalmazottak és a munkanélküliek számára egyaránt hasznosak, mivel a munkáltatók pénztámogatást kapnak, ami fedezi a szabadságon levő alkalmazottak munkanélküliekkel való helyettesítésének költségeit (Wilthagen, 2007).

Ebben a modellben nagyon fontos a szociális partnerek szerepe. A szakszervezetek a bőkezű ellátást nyújtó és államilag szubvencionált, de nagyrészt a szakszervezetek kezében levő munkanélküli biztosítási rendszer megléte miatt elfogadták a dolgozók viszonylag könnyű alkalmazását és elbocsátását lehetővé tevő liberális foglalkoztatás-védelmi szabályokat. És viszont: a munkáltatók elfogadták a bőkezű munkanélküli juttatásokat, mivel ezek megkönnyítették, hogy a dolgozók elbocsátásával rugalmasan reagáljanak a változó piaci keresletre (Clasen and Viebrock, 2008). Az aktív munkaerő-piaci politika formájában jelentkező harmadik elem döntő fontosságú, mivel a munkanélküliek képzettségi szintjének képzéssel és átképzéssel való fejlesztésével segíti a dolgozók munkanélküliség és munkavállalás közötti áramlását.

Pozitív munkaerő-piaci teljesítményűnek ítélt modellként a dán flexicurity politika jelentős nemzetközi érdeklődést keltett a politikusok és társadalomtudósok körében is. Az 1990-es évek eleje óta a dán foglalkoztatási ráta a közszektorban és a magánszektorban is jelentősen emelkedett, és a munkanélküliség az 1993-as több mint 12 százalékról 2001-re 5 százalék körülire csökkent. E trendet a rugalmasságot célzó intézkedések sikeres kombinációjának tulajdonítják, amelyet gyakran kötnek a globalizált liberális piacgazdasághoz és az állampolgárokat a strukturális változások negatív következményeivel szemben védő kiterjedt szociális biztonsági rendszerekhez – azaz a „flexicurityhez”. A dán rendszer egy

⁶ A dán flexicurity gyakorlat iránti nemzetközi érdeklődés eredményeként bőséges a téma irodalma. A vonatkozó irodalom ismertetésére vö. Madsen (2002a; 2002b; 2007), vagy Bredgaard et al. (2005)

másik, említésre méltó jellemzője, hogy megakadályozza a munkaerőpiac olyan, alacsony bérű szegmensének (a „dolgozó szegények” csoportjának) kialakulását, amely sok liberális gazdaság – például az Egyesült Államok gazdaságának – tipikus sajátossága.

Flexicurity Hollandiában

A holland flexicurity legfontosabb jellemzője az *atipikus, rugalmas jellegű munka* és a szabályos munkarendben foglalkoztatott dolgozók jogszínterein hasonló *szociális biztonsággal kapcsolatos jogok kombinálása*. Röviden: a modell „a nem-szabályos munka normalizálásaként” írható le (Visser, 2002; Wilthagen, 2007: 3).⁷ Intézkedéseket hoztak annak érdekében, hogy az életciklus egészében egyenlőbben oszadjon meg a munka, a gondozás és a tanulás. Egy költségvetés által támogatott önkéntes megtakarítási program lehetővé teszi a dolgozóknak, hogy megtakarítsák a fizetésük egy bizonyos százalékát, amelyből finanszírozhatják az ápolás vagy tanulás miatt szünetelő munkaviszony periódusainak kiadásait (European Commission, 2006b). Kiterjesztették az aktív munkaerő-piaci programokat és új rendelkezéseket hoztak a munkaerő-kölcsönző cégek által kiközvetített, határozott idejű munkaszerződéssel rendelkező dolgozók foglalkoztatás-védelmének, képzéshez való jogának, megfelelő bérezésének és kiegészítő nyugdíjjogosultságának biztosítására (Wilthagen, 2007). Röviden: a munkaerő-piaci rugalmasság gyengítése nélkül erősödött a határozott időre felvett dolgozók pozíciója (European Commission, 2007).

A holland flexicurity modellt meg kell vizsgálni az elbocsátásokat szabályozó törvények és rendeletek változásaival kapcsolatban is. Hollandiában egy meglehetősen bonyolult, duális jellegű elbocsátást szabályozó törvény volt érvényben, amely erős védelmet biztosított a hagyományos foglalkoztatási szerződéssel rendelkező dolgozóknak, miközben a rugalmas munkarendben alkalmazottaknak, különösen a munkaerő-kölcsönző irodák által kiközvetítetteknek, nagyfokú bizonytalansággal kellett szembenézniük. A munkáltatók és munkavállalók érdekeinek összeegyeztetését, valamint a versenyképesség és szociális védelem egyidejű erősítését szem előtt tartva (Keune and Jepsen, 2006) 1997-ben elfogadták az úgynevezett „Rugalmasság és Biztonság Törvényt”, amely rugalmasabbá tette a munkaerő-alkalmazás szabályait (enyhén csökkentve az elbocsátással szembeni védelmet a szabályos foglalkoztatásban), nagymértékben liberalizálta az időszakos munka piacát, és különböző területeken javította a biztonságot (például nagyobb foglalkoztatási és foglalkoztathatósági biztonság a nem szabályos módon foglalkoztatottaknak).

A kritikusok azonban kiemelték, hogy a részmunkaidős dolgozók ugyan profitáltak az erősebb szociális védelemből, de más csoportok, például az úgynevezett „rugalmas dolgozók” (flex-workers) hátrányos helyzete változatlan maradt (lásd van Oorschot, 2004a).

⁷ A dán esethez hasonlóan a holland flexicurity modellnek is bőséges az irodalma. Lásd például Auer (2002); Hesselink and van Vuuren (1999); van Oorschot (2001; 2004a); Visser (2003); és Wilthagen et al. (2004).

Ha most ismét a flexicuritynek az Flexicurityt Vizsgáló Európai Szakértő Csoport (2007) által vázolt négy alkotóelemét vesszük figyelembe, azt láthatjuk, hogy a dán esethez képest mintha kisebb szerepe lenne az aktiváló stratégiáknak, miközben más megoldások – például a munkaerő-kölcsönző irodák – jelentősebb szerepet játszanak. Dániához hasonlóan azonban Hollandiában is úgy értékelik a flexicurity politikákat, hogy alapvetően ezeknek köszönhető a pozitív munkaerő-piaci teljesítmény (lásd OECD, 2004). Ehhez hasonlóan módon mindkét országban hangsúlyozzák a szociális partnerek és a társadalmi párbeszéd szerepét a flexicurity politikák kialakításában és legitimálásában (lásd pl. Visser, 2003; Wilthagen, 1998).

Összegzésképpen elmondható, hogy a dán és a holland példa alapján nemcsak elméletileg léteznek, hanem a gyakorlatban is megvalósíthatók a rugalmasság és biztonság kombinálásának különböző modelljei. Meg kell azonban jegyezni, hogy az, amit mi most flexicuritynek nevezünk, egyik országban sem egy racionális politikai terv megvalósítása, hanem az idők folyamán fokozatosan végbement fejlődés, illetve a politikai küzdelmek és kompromisszumok eredménye (Madsen, 2002b).

Flexicurity a többi európai országban

Bár Dánia és Hollandia áll a flexicurityről folyó viták középpontjában, sok más európai ország is bevezetett olyan programokat, amelyek nyíltan hirdetett célja a rugalmasság és biztonság összeegyeztetése volt. Természetesen ezeket a kezdeményezéseket itt nem tudjuk teljes egészükben áttekinteni. Kiválasztottunk néhány, különböző európai régiókat, eltérő jóléti állam-típusokat és munkaerő-piaci rendszereket reprezentáló példát, hogy bemutassuk a flexicurityhez vezető utak Európai Bizottság által is hangsúlyozott sokszínűségét. Itt most az adott területen Ausztriában, Közép-Kelet-Európa országaiban, Írországban és Spanyolországban folytatott politikákat vizsgáljuk meg.

Ausztria gyakran szerepel olyan országgént, ahol sikeres flexicurity politikát vezettek be (European Commission, 2006b). Az osztrák gyakorlat jellemzője az EU-15 országainak teljesítményéhez képest átlagos szintű foglalkoztatás-védelem és munkanélküli juttatások, az aktív munkaerő-piaci programokra fordított viszonylag magas kiadások és a decentralizált, közszolgáltatásként működő munkaközvetítés fontos szerepe. Más országokhoz hasonlóan Ausztriában is az a fejlődési trend, hogy míg korábban a munkahely biztonságának garantálása volt a fő törekvés, ezt egyre inkább felváltja a foglalkoztatás védelmének hangsúlyos szerepe. Auer (2002) véleménye szerint annak ellenére, hogy Ausztriában erősebb a foglalkoztatás védelme és kevésbé bőkezűek a munkanélküli juttatások, a vállalati szintű foglalkoztatás-védelem és a makroszintű szociális védelem közötti tényleges átváltás ugyanolyan jól működik, mint Dániában. Ennek egyik fontos magyarázója valószínűleg a társadalomba mélyen beágyazódott szociális partnerség, amely megkönnyítette a munkaerő-piaci adaptációt és támogatta a flexicurity eszméjét.

A rugalmasság és biztonság erősítésére vonatkozó kezdeményezések-

ben ott vannak az élethosszon keresztüli tanulást segítő intézkedések. Például 1998-ban lehetővé tették az alkalmazottaknak, hogy a munkáltató pótlólagos anyagi megterhelése nélkül 12 hónapig terjedő fizetett tanulási szabadságot vegyenek igénybe. Több más intézkedést is hoztak, így például a kisgyerekes szülők jogot kaptak arra, hogy részmunkaidős állásokba menjenek át, miközben teljes védelmet biztosítottak számukra a munkaerő-felesleg miatti elbocsátásokkal szemben, és jogosulttá váltak arra is, hogy visszatérjenek a korábbi teljes munkaidős munkarendbe (European Commission, 2006a). A flexicurity politika egy újabb alkotó-eleme, hogy javították a végkielégítésre való jogosultsági feltételeket és megreformálták a rendszert. Míg a korábbi rendszerben munkahelyváltás esetén a dolgozók elvesztették a végkielégítésre vonatkozó, addig összegyűjtött jogszerző időt, az új szabályzás biztosította a megszerzett idő hordozhatóságát, és így ezzel csökkentették a munkaerő-mobilitás ellenőrzőzését. Ezenkívül a Munkaerő-piaci Alapok a korai beavatkozás elveinek alkalmazásával és az összes érintett köz- és magánszereplő összehangolt tevékenységével tömeges elbocsátás veszélye esetén megkönnyítik az egyes állások közötti átmenetet (European Commission, 2007; OECD, 2006b).

Sok kelet-közép-európai országban a gazdasági fellendülés gyakran bizonyult törekenynek és fenntarthatatlannak, ami negatív hatást gyakorolt a foglalkoztatásra (Cazes and Nesporova, 2001). Bár jelentős különbségek vannak az egyes országok között, még mindig magas a munkanélküliség, sőt, néhány országban a munkaerő-piaci aktivitási arány továbbra is csökkenőben van. A gazdaság működésében alapvető és hirtelen változást jelentett a globális piaci versenyben való helytállás kényszerszerűsége, és ez arra sarkallta a vállalatokat, hogy racionalizálják a termelésüket és csökkentsék a munkaerőköltséget. Mindennek eszközeként elsősorban a munkaerő leépítése, a határozott idejű szerződések bevezetése és az informális foglalkoztatás szolgált. A még mindig gyenge vagy éppen újonnan létrehozott munkaerő-piaci intézmények intézkedései és más politikák igyekeztek segíteni a vállalatok rugalmassággal kapcsolatos igényeit. Az egyre rugalmasabbá váló foglalkoztatási gyakorlatok és a kiterjedt informális foglalkoztatás, illetve a dolgozók ezek következtében gyengülő foglalkoztatási és szociális biztonsági pozíciója arra ösztönözte a kormányokat, hogy megfelelőbb egyensúlyt találjanak a vállalatok által igényelt rugalmasság és az alkalmazottak hatékony támogatása között (Cazes and Nesporova, 2003; 2007). Az ILO finanszírozásával elindítottak egy nagyarányú programot a flexicurity terén tapasztalt jó gyakorlatok elterjesztésére az átmeneti országokban.

A törvényhozási és az intézményi reformfolyamatokat befolyásolták a tipikus nyugati munkaerő-piaci intézmények és politikák, például a kollektív alkumechanizmus, a munkaerő adóztatása, a munkanélküli juttatási rendszerek és az aktív munkaerő-piaci politikák. Az eredmények a gazdasági teljesítménytől, a szakszervezetek erejétől, a társadalmi párbeszéd szerepétől és a kulturális háttértől függően különbözőek az egyes átmeneti országokban. Például a balti államok és egyes közép-európai országok a nyugat-európai mintákhoz hasonló rugalmasság- és szociális védelem gyakorlatokat vezettek be, amelyeket tovább erősített az Európai Unióhoz való csatlakozás. Ezzel szemben a katonai konfliktu-

sok és gazdasági problémák által szétzilált balkáni országokban fennmaradt a merev munkaerőpiac, és ezzel együtt a dolgozók gyenge foglalkoztatási és szociális védelme. Általában véve a munkaerő iránti gyenge kereslet és a munkahelyek biztonságának erős hiánya miatt az átmeneti országokban jelentős akadályok állnak a munkaerő-mobilitás és a rugalmasság erősödésének útjában. Cazes és Nesporova (2003) következtetése szerint a szigorúbb foglalkoztatás-védelem időnként hozzájárult a gazdasági aktivitás és a foglalkoztatás javulásához, és megfigyelhetők a kollektív alku és az aktív munkaerő-piaci politika pozitív hatásai, de tapasztalhatók a munkaerő-piaci szereplőket bennlevőkre és kívülállóakra osztó szegmentálódás jelei is.⁸

Az átmeneti országokkal ellentétben *Írországbán* a teljes munkaidős és részmunkaidős állásokat tekintve is figyelemre méltó módon növekedett a foglalkoztatás, elsősorban a magánszektorban (Auer, 2002). A munkanélküli juttatási szintek szerények, de az aktív munkaerő-piaci programokra, köztük a szubvencionált foglalkoztatásra fordított kiadások viszonylag magasak. Ausztriához, Dániához és Hollandiához hasonlóan a decentralizálás, lokalizálás és a magán munkaerő-közvetítés megnövelt szerepe jegyében jelentősen átalakították az állami foglalkoztatási szolgáltatás szerkezetét. Bár Írország sikeresen túljutott a magas munkanélküliség és alacsony gazdasági növekedés múltbeli problémáin, megmaradt az idősebb munkások alacsony képzettségi szintjének problémája. 2006-ban a szociális partnerek elfogadták az úgynevezett „2016 felé” (Towards 2016) címet viselő megállapodást, azzal a céllal, hogy átfogó programokkal kezeljék ezt a kihívást. A megállapodás megfogalmazta a részvétel, a termelékenység és az aktiválás szükségességét, középpontban a tartós munkanélküliek, fiatalok és a munkaerőpiactól legtávolabb levők helyzetének javításával. Tervbe vették az alacsonyabb képzettségűek és a veszélyeztetett munkások képzettségi szintjének javítását. Növelik a munkahelyi tanulás finanszírozására, illetve az írás-olvasás és számolni tudás hiányosságainak orvoslására fordított kiadásokat (European Commission, 2007). 2005-ben elindították a tudásalapú gazdaságon belüli változások és innováció segítését célzó „Nemzeti Munkahelyi Stratégiát” (National Workplace Strategy). Kiemelt jelentőséget tulajdonítanak annak, hogy hatékony együttműködés alakuljon ki a különböző intézmények és szervezetek, illetve a szociális partnerek között a foglalkoztatást, a munkaerőpiacot, a képzést, oktatást, a szociális biztonságot és a vállaltfejlesztést érintő politikákban (Wilthagen, 2007).

Végül *Spanyolországban* a flexicurity programokat segítő, *társadalmi párbeszéden alapuló* politikai folyamat figyelhető meg. Az elbocsátással szembeni védelem restriktív rendszerének az 1980-as évekre visszamenő reformja a határozott idejű szerződések és a munkaerő-kölcsönző irodák liberalizálásával növelte a rugalmasságot a munkaerőpiac szélén, a munkaerőpiac központi részén dolgozók munkahelyeinek szabályozása viszont lényegében változatlan maradt. A munkahelyek számának a

⁸ Az átmeneti országok munkaerő-piaci helyzetére és politikáira vonatkozó további részletekre lásd Beleva et al. (2005); Crnković-Pozaić (2005); Eamets and Masso (2005 and 2006); Frey et al. (2007); Grotkowska et al. (2005); Gruzevskis and Blaziene (2005); Köllő and Nacsá (2005) és Tonin (2006).

reform nyomán kialakuló növekedése jórészt a rugalmas „külső” munkaerőpiacra korlátozódott, és továbbra is nehéz maradt az átmenet a határozott idejű vagy részmunkaidős állásokból a határozatlan idejű vagy teljes munkaidős állásokba, ami ösztönözte a szegmentált munkaerőpiacok kialakulását. A főleg fiatalokból álló határozott munkaidejű dolgozók az összmunkaerő körülbelül egyharmadát teszik ki (lásd European Commission, 2007). Gyakran előfordul, hogy alacsonyabb béreket kapnak és csak korlátozott mértékben férnek hozzá a belső továbbképzésekhez (Eichhorst and Konle-Seidl, 2005).

A határozott munkaidős foglalkoztatás gyors növekedése fokozatosan átalakította a spanyol munkaerőpiacot és egyúttal erősítette a határozott munkaidős (és részmunkaidős) dolgozók politikai befolyását, ami hozzájárult a foglalkoztatás-védelem megváltoztatását célzó próbálkozások kialakulásához (Valdés Dal-Ré, 2004). A bekövetkező reformok enyhítették a belső munkaerőpiac elbocsátással kapcsolatos szabályozását és a határozott munkaidős dolgozók szociális biztonságát erősítő intézkedéseket vezettek be, de nem szüntették meg teljesen a spanyol munkaerőpiac duális jellegét. A spanyol munkaügyi kapcsolatokban 2001 végén végbement áttörést követően a szociális partnerek *megállapodtak a rugalmasság és biztonság összeegyeztetésének szükségességében* (Valdés Dal-Ré, 2004). Azóta a politikusoknak lehetőségük van arra, hogy éljenek a korábban nem létező, egymást kiegészítő megoldásokkal. Spanyolországban a legtöbb munkaerő-piaci reformot háromoldalú tárgyalásokon dolgozták ki, és ezek gyakran tartalmaztak átváltást, mint amilyen az elbocsátással szembeni védelem gyengítése, cserében a munkaerő-kölcsönzés nyomán létrejött munkavállalás szigorúbb szabályozásáért (Eichhorst and Konle-Seidl, 2005). Például 2006 májusában a szociális partnerek elfogadtak egy átfogó megállapodást a határozott munkaidős munkaszerződések túlzott használatának visszafogásáról. Azóta azok a munkavállalók, akiknek ugyanannál a vállalatnál két vagy több határozott munkaidős munkaviszonya volt, és több mint 24 hónapot dolgoztak ugyanazon a poszton, automatikusan jogot kapnak a határozatlan munkaidős szerződésre. Ezenkívül, bár Spanyolország viszonylag keveset költ a passzív és aktív munkaerő-piaci politikára, 2002-ben az EU ajánlásainak és finanszírozásának ösztönzésére aktiváló programokat léptettek életbe.

A flexicurity átvihetősége

Az Európai Bizottság szerint az átfogó és összefüggő flexicurity politika – az egymástól elkülönülő intézkedésekkel ellentétben – a legjobb eszköz arra, hogy a szociális partnerek elfogadják a széles körű reformfolyamatot (European Commission, 2007). Wilthagen és szerzőtársai (2003) számos olyan mechanizmust írnak le, amelyek segíthetik az általános átállást egy széles körű flexicurity politikára. Ezek közé sorolják például a koordinált decentralizációt és a rugalmas többszintű irányítást, a kollektív alkufolyamattal kapcsolatos „tárgyalási rugalmasság” kiterjesztését. Ez kétségtelenül ambiciózus politikai terv, és figyelembe véve a flexicurity politikák egyes elemeinek a tanulmány korábbi részeiben bemutatott meglehető-

sen esetleges és összehangolatlan bevezetését, jogosnak tűnik a kérdés, hogy elképzelhető-e máshol is a dán vagy a holland modellhez hasonló, átfogó flexicurity megközelítést megjelenítő politikai intézkedéscsomag.

A flexicurity politikák alkalmazása nem utolsósorban azért lehet problémás, mert ez együtt jár a kormányzati kiadások növekedésével, vagy a kiadásszerkezet átalakulásával. Ezenkívül, mint korábban bemutattuk, a flexicurity politikák ellentétesek lehetnek a rugalmasság és biztonság adott politikai-gazdasági egyensúlynak megfelelő létező kombinációival (Boeri et al., 2006). Eichhorst és Konle-Seidl (2005) szerint problémát jelenthet a meglevő szigorú foglalkoztatás-védelem, mert ezt nehéz eltörölni, Auer és Cazes (2002) pedig arra mutatnak rá, hogy a létező országos foglalkoztatási rendszerek is jelentős akadályforrások lehetnek. Az egyéb kihívások közé sorolhatók a sajátos nemzeti történelmi örökség, a jogi tradíciók, a munkaerő-piaci intézmények és a munkaügyi kapcsolatok rendszere.

Egyes szerzők messzebb mennek, és felhívják a figyelmet a sajátos nemzeti mentalitásokra. Klindt és Møberg (2006) idézik a német munkáltatók példáját, akik jelentős adminisztrációs kapacitást építettek ki annak biztosítására, hogy a rugalmas munkarendben dolgozó alkalmazottaik ténylegesen ledolgozzák a szerződésben rögzített munkaóráikat. Ezzel szemben a dán munkáltatók szemmel láthatóan a dolgozók autonóm döntéseire bízzák a munkaidő-beosztásukat. Algan és Cahuc (2006) megállapítják, hogy a dán flexicurity modellt nehéz lenne fenntartani olyan országokban, ahol nincs hasonlóan erős „közösségi szellem” (amin azt értik, hogy nem jellemzők a szociális juttatásokkal kapcsolatos családok). E szellemiséget kulcsfontosságúnak tekintik egy hatékony és bőkezű ellátásokat nyújtó munkanélküli biztosítási rendszer működtetése szempontjából. A szerzők bemutatják, hogy a kormányzattal szembeni lakossági attitűdök generációkon keresztül ellenállnak a változásoknak. Például a bevándorlók leszármazottjai az adott társadalom történelmi örökségéhez való szocializációjuk közvetítésével változatlanul az elődeik származási országának viselkedésmintáit mutatják még az egyes társadalmi-gazdasági jellemzők esetében is.

A nemzetek közötti kulturális különbségeknek a flexicurity működésére gyakorolt hatása érdekes szempont. Nem szabad azonban megfelekezünk a bőkezű munkanélküli juttatási rendszerrel rendelkező országokon belüli társadalmi és állami kontroll szerepéről. A dánokra jellemző kulturális sajátosságok hangsúlyozása helyett inkább arra kell irányítani a figyelmet, hogy a munkanélküliek ellenőrzése és az „aktiválási” kötelezettségekkel társuló szigorú jogosultsági feltételek következtében a dán munkanélkülieknek nem sok lehetőségük van a csalásra. Ily módon a flexicurity politikák alkalmazásának egyik fontos szempontja lehet, hogy az állam rendelkezik-e elégséges kapacitással azoknak a kontrollmechanizmusoknak az alkalmazásához, amelyek a bőkezű és hatékony szociális biztonsági rendszerben meglevő morális veszélyek kivédéséhez szükségesek.

A téma irodalmán belül általános az egyetértés abban, hogy a flexicurity előfeltétele, hogy kapcsolódjon a társadalmi párbeszéd rögzült tradícióihoz. Például az Európai Bizottság egy nemrég, flexicurityvel foglalkozó kiadványa szerint „a szociális partnerek aktív részvétele a

kulcsa annak, hogy mindenki érezhesse a flexicurity jótékony hatásait” (European Commission, 2007: 9). Mindez kételyeket ébreszt azzal kapcsolatban, hogy a modell átvihető-e olyan országokba, amelyekben nincsenek szilárd alapjai a szociális partnerségnek, és a társadalmi bizalom alacsony szintű. Ezenkívül – miként egyes kontinentális és dél-európai jóléti államok példái mutatják – nehéz politikai támogatást szerezni nagy horderejű politikai reformokhoz ott, ahol a (határozott munkaerő-piaci szegmentáltság okozta) belső ellenállás felerősíti az útfüggőséget. Mint Eichhorst és Konle-Seidl (2005: 30) megjegyzik: „A kormányzati kapacitások és a szociális partnerség döntő fontosságúak olyan reformok tervezésekor, amelyek oly módon aknázzák ki az egyes elemek egymást kiegészítő jellegében rejlő lehetőségeket, hogy elégséges támogatás alakuljon ki a változtatásokhoz.” Amint a Flexicurityt Vizsgáló Európai Szakértő Csoport (European Expert Group on Flexicurity, 2007) megállapítja, a változatos érdekek kielégítéséhez megfelelően széles körű politikai intézkedéscsomagok kialakításával a kormány és a szociális partnerek közötti bizalom tradíciójának hiánya esetén is megteremthetők lehetnek a meggyezés feltételei.

Az Európai Unió, a szupranacionális viták és a szociális partnerek

A flexicurity koncepció a foglalkoztatásról szupranacionális szinten folytatott viták központi kérdésévé vált, talán legnyilvánvalóbb módon az Európai Unióban, de olyan szervezetekben is, mint az OECD vagy az ILO (erről később még szó lesz). Valóban úgy tűnik, hogy míg sok európai tagállam még mindig a viszonylag új koncepcióról alkotott határozottabb álláspontja kialakításán dolgozik, az Európai Bizottság a flexicurity elkötelezett támogatójává vált. A Bizottság különös figyelmet szentel a dán modellnek, amelyet arra vonatkozó példának tekint, hogy „miként érhető el szociálisan kiegyensúlyozott módon a gazdasági növekedés, a magas foglalkoztatási szint és a kiegyensúlyozott költségvetési helyzet” (European Economic and Social Committee, 2006: 48).

A 2001-es Európai Foglalkoztatási Irányelvek c. összefoglaló nyíltan megfogalmazta a „munka és magánélet, a rugalmasság és biztonság jobb egyensúlya” célját (Wilthagen and Tros, 2004: 168). A foglalkoztatási rugalmasságot a gazdasági teljesítmény, a versenyképesség és a növekedés miatt tartották fontosnak, a biztonság szükségességét pedig szociálpolitikai nézőpontból hangsúlyozták, kiemelve az európai társadalmakon belüli társadalmi kohézió megőrzésének fontosságát. A 2006. tavaszi csúcstalálkozón az Európai Bizottság sürgette a flexicurity általános elveinek tagállami és uniós szintű alkalmazását. Úgy gondolták, hogy a koncepció választ ad az Európai Unió azon dilemmájára, hogy miként őrizhető meg és javítható a versenyképesség az európai szociális modell fenntartásával együtt, amely „a gazdasági prosperitás, a társadalmi kohézió és szolidaritás, a mindenki számára hozzáférhető egészségügyi ellátás és oktatás, a széles körű és megbízható szociális bizton-

sági rendszer és a társadalmi párbeszéd iránti alapvető elkötelezettségen alapul” (European Commission, 2006b: 15).

A Foglalkoztatás Európában (Employment in Europe) című jelentés 18. kiadása részletesen foglalkozik a flexicurityvel és a flexicurity korábban vázolt különböző típusaival. 2007-ben további számos, a flexicurityre vonatkozó közleményt és határozatot bocsátottak ki, és jó néhány európai szintű tanácskozást tartottak. A növekedésre és munkahelyekre vonatkozó Lisszaboni Stratégiában leírt közös célokról a tagországokon belül folytatott viták elősegítésére a Bizottság megfogalmazta az Európai Tanács által 2007 végén nem kötelező uniós ajánlás formájában elfogadandó, flexicurityvel kapcsolatos közös alapelveket. Például a következő alapelvekről van szó: rugalmas és megbízható szerződéses viszonyok kialakulásának elősegítése; a tagállamok sajátos körülményeinek, munkaerőpiacainak és munkaügyi kapcsolatrendszerének elismerése; a munkaerőpiacon bennlevők és kívülállók közötti megosztás csökkentésének célja; a belső és külső flexicurity ösztönzése, a nemek közötti egyenlőség, valamint az állami hatóságok és a szociális partnerek közötti bizalom légkörének és a párbeszédnek az elősegítése (European Commission, 2007).

Az EU fontosnak tartja annak hangsúlyozását, hogy a rugalmasság a termelékenység növelésével és a gazdasági változásokhoz való alkalmazkodás segítségével nemcsak a munkáltatók érdekeit szolgálja, hanem jótékony hatással van a dolgozókra is, mivel lehetőséget nyújt arra, hogy könnyebben össze tudják egyeztetni a munkát a gondozással, tanulásal és más munkán kívüli tevékenységekkel (Employment Task Force, 2003). A flexicurity ötlete egyértelműen illik a Lisszaboni Stratégiaként is emlegetett, felülvizsgált Növekedési és Foglalkoztatási Stratégiához. A globalizáció és az előregedő társadalmak kihívásaival szembesülő tagállamoknak sürgősen modernizálniuk kell a munkaerőpiacukat, hogy a dolgozók és a vállalatok gyorsabban reagáljanak a változásokra. Ezzel egy időben a dolgozók számára megfelelő foglalkoztatási biztonságot kell felkínálni, akkor is, ha a vállalatok szerkezetváltást hajtanak végre. A munkahelyteremtésnek nemcsak a kvantitatív, hanem a kvalitatív dimenzióira is kiemelt figyelmet kell fordítani (European Commission, 2007). A Lisszaboni Stratégia prioritásai közé tartozik még a magas szintű munkaerőképzés és a vállalkozásindítás támogatása. Ami a rugalmasság és biztonság összeegyeztetését illeti, az Európai Bizottság által elfogadott flexicurity értelmezés hasonlít a dán modellre, tehát ennek a következők az alapelemei: a rugalmasabb munkaerőpiac kialakulásának támogatása, viszonylag alacsony szintű védelem az elbocsátásokkal szemben, ami jó minőségű szociális védelmi programokkal egészül ki az egyes munkahelyek közötti átmenet megkönnyítése érdekében, és proaktív foglalkozási és képzési politika.

Keune és Jepsen (2006) szerint a Bizottság nemcsak azért fogadta el a flexicurityt, mert ez illik az általános foglalkoztatási politikájához, hanem az önmagának tulajdonított tudás- és „jó gyakorlat” terjesztő, illetve a különböző érdekek közötti közvetítő szerepe miatt is. Bár a flexicurityt új paradigmaként írják le a globalizáció kezelésében és a munkáltatók és munkavállalók érdekeinek kiegyensúlyozásában, a koncepció fő elemei már hosszú ideje szerepelnek az EU munkaerőpiaccal kapcsolatos nézeteiben. Ezen túlmenően a szerzőpáros véleménye szerint a Bizottság

flexicurityről alkotott képe egybevág azzal, hogy a szociális kérdéseknél nagyobb hangsúlyt helyez a gazdasági célokra, azaz a mobilitás, a nem szokásos foglalkoztatási típusok és a korlátozott munkahelyvédelem támogatásával fontosabbnak tartja a rugalmasságot a biztonságnál. Ezzel szemben az adott megközelítés szerint a biztonságot a növekvő foglalkoztathatóság eredményeként éri el, amelynek eszközei az élethosszon át tartó tanulás, az aktiváló programok és a szociális biztonsági rendszer modernizálása, a „legyen kifizetődő a munka” típusú jóléti reformja formájában (Keune and Jepsen, 2006: 11).

Az elmúlt években egyéb szupranacionális szereplők, például az OECD is beszálltak a flexicurityről folyó vitába (OECD, 2004). A szervezet hagyományosan a nagyarányú munkaerő-piaci dereguláció híve⁹, és a flexicurity koncepciója vitathatatlanul hozzájárult ahhoz, hogy az OECD egyre inkább „termelési tényezőnek” tekintette a szociálpolitikát, és a foglalkoztatás-védelmet úgy értékelte, mint amely „képes megoldani bizonyos piaci működési problémákat” (OECD, 2004: 62). 1994-ben az OECD Foglalkoztatási Stratégiája (Jobs Strategy) hangsúlyozta a rugalmasság különböző formáinak előnyeit és egyes országok munkanélküli ellátórendszerének szerkezetét a munkaerőpiac hatékony működése útjában álló akadályként értékelte. Ezzel szemben a felülvizsgált Foglalkoztatási Stratégia elismeri, hogy az erőteljes munkaerő-piaci rugalmasság és az alacsony jóléti juttatások kombinációja negatív eredményekhez vezethet, mivel nőhetnek a jövedelem-egyenlőtlenségek és fokozódhat a munkaerőpiac szegmentálódása. Ezenkívül az OECD elismeri, hogy a jól tervezett munkanélküli juttatások és aktiváló programok segíthetik a munkát keresők újbóli alkalmazását (OECD, 2006a). Általában véve nagyfokú hasonlóság érzékelhető az Európai Bizottság véleménye és az OECD felülvizsgált Foglalkoztatási Stratégiájának álláspontja között (OECD, 2006c). Például mindkét szervezet javaslatai között szerepel a humán tőke és a munkaerő képzettségének fejlesztése, vagy a munkanélküli juttatások és az aktív munkaerő-piaci programok kiegyensúlyozott alkalmazása. Ezenkívül, az Európai Bizottság stratégiájához hasonlóan az OECD is hangsúlyozza, hogy a pozitív munkaerő-piaci eredmények eléréséhez különböző utak vezetnek.

Az OECD-vel összehasonlítva a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) esetében az várható, hogy jobban hangsúlyozza a flexicurity szociális biztonsági oldalát. És valóban, a flexicurityről folytatott kutatás jól illik az ILO Foglalkoztatási Osztályának „Tisztességes Munka” (Decent Work) programjához (Cazes and Nesporova, 2003). A szervezet előbb említett saját, Közép-Kelet-Európa átmeneti országaival kapcsolatos flexicurity projektje épít a szociális és gazdasági politikák közötti lehetséges szinergiára és az esetleges átváltásokra és/vagy egymást kiegészítő hatásokra. A célok között szerepelt a konszenzuális alapú foglalkoztatási politika kialakítása, a munkaerő-piaci rugalmasság és a foglalkoztatási

⁹ Ez a vélemény az 1980-as években folyó „euroszklerózis” vitára megy vissza, amely az USA rugalmas munkaerőpiacával összehasonlítva kedvezőtlen képet festett az európai munkaerőpiacokról (Auer, 2006). Ennek következtében sok európai kormány úgy döntött, hogy a gazdasági növekedés ösztönzése érdekében végrehajtja a munkaerőpiaci deregulációját.

biztonság közötti jobb egyensúly biztosítása. Az volt a szándék, hogy Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervek formájában segítsék a flexicurity politika alkalmazását (lásd Cazes és Nesporova előszavát, Tonin, 2006). Az ILO hipotézise szerint az ígéretes flexicurity gyakorlatok tanulmányozásával az átmeneti országok politikusai és szociális partnerei számos politikai lehetőség között választhatnak. De a dán flexicurity modell iránti bizonyos fokú lelkesedése ellenére a koncepció bizonytalansága és a potenciálisan több deregulációt igazoló tartalma miatt az ILO szkeptikus maradt a flexicurityvel kapcsolatban. Az ILO általában véve rugalmasabb álláspontot foglal el a flexicurityre vonatkozóan, hangsúlyozva, hogy a flexicurity politikák „kontextus-függőek”.

Az európai szinten működő szociális partnerek felé fordulva, a Business Europe (korábban UNICE), azaz az Európai Vállalkozások Szövetsége, valamint a UEAPME, a kis- és középvállalatok érdekeit az EU szintjén képviselő munkáltatói szervezet is felkarolta a flexicurity eszméjét (Keune and Jepsen, 2006). Ezzel szemben a szakszervezetek kezdetben szkeptikusak voltak, amit az a félelmük táplált, hogy a munkaerőpiac rugalmassá tétele nevében elterjednek majd az atipikus munkaformák. A nem szabványos foglalkoztatási szerződések gyakran nem ugyanazokat a munkafeltételeket, jóléti juttatásokhoz való hozzájutási lehetőségeket, képzési és karrierkilátásokat biztosítják, mint a határozatlan idejű, teljes munkaidős szerződések. A szakszervezetek ezért úgy gondolták, hogy a dolgozók a rossz munkaszerződések csapdájába kerülhetnek. Figyelembe vették a részmunkaidős dolgozók körében tapasztalható alacsonyabb szakszervezeti szervezettségi szintet is, és tartottak egy másodlagos, szakszervezetek nélküli munkaerőpiac kialakulásától. A bér rugalmassággal kapcsolatban is kételyek merültek fel a szakszervezeteken belül. Például aggodalmaikat fejezték ki a teljesítményarányos bérezés terén a vállalatvezetésnek biztosított széles körű döntési autonómia miatt (Anglo-German Foundation and Friedrich Ebert Stiftung, 2002).

A szakszervezetek flexicurityre vonatkozó álláspontja azonban függ egyrészt a nagyobb rugalmasságot célzó egyes intézkedésektől, másrészt pedig attól, hogy melyik országban működnek. Például a dán flexicurity modell a dán szakszervezetek és a munkáltatók bizalmát is élvezi, amit mutatott az is, hogy mikor 2003-ban a kormány javaslatot tett a munkanélküli juttatások csökkentésére, a szakszervezetek és a munkáltatói szervezetek is bírálták a kezdeményezést (Clasen and Viebrock, 2008). Ezzel szemben a holland szakszervezetek a foglalkoztatás-védelem esetlegesen csökkenő szintje, az alacsony bérű állások elterjedésének ösztönzése, és a részmunkaidős dolgozók szegényes karrierkilátásai miatti félelmeik következtében meglehetősen szkeptikusak voltak a nagyobb rugalmasság irányába tett minden lépéssel kapcsolatban. A munkanélküliségre adott alternatív válaszként az 1980-as években a teljes bér megőrzésével végrehajtott általános munkaidős-csökkentést követeltek. Mivel azonban az ezt követő években a holland nők körében egyre népszerűbbek lettek a részmunkaidős állások, a szakszervezetek stratégiát váltottak és elfogadták, sőt támogatni kezdték a részmunkaidős munkát, egyúttal a foglalkoztatási és szociális biztonsági jogok tekintetében megpróbálták közelíteni őket a teljes munkaidős, szabványos állásokhoz. A kötelező minimálbérrel kombinált, összehangolt kollektív alku segítette a két foglalkoztatási

forma közötti különbségek szűkítésében. Manapság a részmunkaidőben dolgozók kollektív megállapodásokkal való lefedettsége és elbocsátással szembeni védelme hasonló a teljes munkaidőben dolgozók helyzetéhez (Visser, 2002). Az EU-szinten az ETUC vezérigazgatója az európai növekedés és változás módszereként dicsérte a flexicurity modell sikereit az északi országokban és Ausztriában (European Commission, 2006b).

A többi ország szakszervezetei viszont továbbra is kevésbé lelkesednek a flexicurityért, ami nem hozta közelebb egymáshoz a szociális partnereket. Például Németországban a szakszervezetek továbbra is hangsúlyozzák a munkahelyek biztonságának fontosságát és támogatják a belső funkcionális rugalmasságot, miközben a munkáltatók inkább a foglalkoztatás-védelem gyengítésén keresztül érvényesülő nagyobb külső rugalmasságot pártfogolják – anélkül, hogy foglalkoznának a kiegészítő biztonsággal. A szociális biztonsági juttatásokat alapvetően munka-ellenőrzőnek tartják. De mintha lennének apró jelei a véleményváltásnak. Például 2007 májusában a Német Munkáltatók Szövetsége (BDA) egy, más európai munkáltatói szövetségekkel közösen publikált tanulmányban nyíltan kiállt a flexicurity koncepció mellett. A BDA ebben a dokumentumban hangsúlyozta, hogy „a nagyfokú rugalmasságon alapuló biztonság többet jelent a meglevő munkahelyek egyszerű védelmezésénél” (AIP et al., 2007: 3), és javaslatot tett az egyszerű, átlátható és kiszámítható törvényi keretek kidolgozására, a munkanélküliek gyors aktiválására és reintegrálására, a fenntartható és finanszírozható szociális biztonsági rendszerek működtetésére, és az élethosszon át tartó tanulás elterjesztésére. E javaslatok némelyike az EU flexicurity koncepcióját visszhangozza. A német munkáltatók azonban nagyobb hangsúlyt fektetnek a külső rugalmasságra, az alacsony szintű szabályozásra, és csak alapszintű szociális biztonságot szeretnének. Ezért a BDA kijelentéseihez hasonló vélemények valószínűleg nem oszlatják el a német szakszervezetek gyanakvásait, amelyek a szociális partnerek megállapodása nyomán létrejött néhány vállalati szintű flexicurity program ellenére a munkahelyi dereguláció álcájaként tekintenek a flexicurity koncepcióra (Leschke et al., 2006).

Következtetések

Ez az áttekintés megmutatta, hogy a pontosabb definíció megalkotását célzó kísérletek ellenére a flexicurity koncepciója bizonytalan jellegű maradt. Mindez bizonyos mértékig nem is lehet meglepő, ha figyelembe vesszük a koncepció multidimenzionális jellegét, és azt, hogy a különböző országokban más-más alkotóelemeit hangsúlyozzák. Ráadásul a flexicuritynek egyértelműen van egy divatszó jellege, aminek nyilvánvalóan nem sok köze van az utóbbi időben folytatott olyan politikákhoz, mint az aktív munkaerő-piaci politika vagy az élethosszon keresztül tanulás programjai. Egy kritikus vagy akár cinikus megközelítés szerint elmondható, hogy bizonyos értelemben a flexicurity helyettesíti az aktiválással kapcsolatos korábbi EU-diskurzust, és valószínűleg nemso-

kára a flexicurityt is fel fogja váltani a következő divatos és politikailag hasznosnak tartott koncepció.

Természetesen a flexicurity koncepciót pontosan meg kell határozni annak érdekében, hogy értelmes módon használni tudjuk az elemzésekben. A definíció bizonytalan jellegének azonban politikai előnyei lehetnek, különösen az EU szintjén folytatott vitákban és megbeszéléseken, így ugyanis több szereplő számára válik elfogadhatóvá. Mégis, bár a flexicurity fogalom nyitottsága megkönnyíti az uniós tagállamokban való elterjedését, mivel mindenki tetszés szerint válogathat az alkotóelemei között, megvan annak a kockázata, hogy eközben elvész a koncepció lényege, a rugalmasság és biztonság egyidejű megvalósítása és egyforma fontossága. Így megbocsátható sok megfigyelő azon gyanakvása, hogy a kifejezés nemigen más, mint egy régi politikai tervre alkalmazott új eszköz, amelynek célja a munkaerőpiacok rugalmasságának növelése és az alkalmazottak jogainak gyengítése.

A gazdaság és a szociális biztonság szempontjainak összeegyeztetését célzó kísérlet nem új, több, a flexicurity koncepció logikájától nem túl távoli elképzelés született a múltban ezzel kapcsolatban. Keune és Jepsen (2006) két példára hívja fel a figyelmet.

A második világháború utáni években Svédországban született úgynevezett Rehn-Meidner modell célja az volt, hogy a széleskörűen alkalmazott aktív munkaerő-piaci politika eszközrendszerével kombinálja a magas fokú munkaerő-mobilitást a teljes foglalkoztatással (és így magas szintű biztonságot teremtsen) és a termelékenység növelésével. Sorge és Streeck kollektív alku és együttdöntésen alapuló, változatos minőségi termelés-modellje (Sorge and Streeck, 1988) szerint a magas szintű munkahely-biztonság ösztönzi a munkáltatókat az alkalmazottaik képzettségének javítását célzó beruházásokra – pontosan arról van szó, amelyet a Flexicurityt Vizsgáló Európai Szakértő Csoport jelentése (European Expert Group on Flexicurity, 2007) is nyíltan előnyösnek és hasznosnak nevezett. Ugyanakkor, miközben bizonyos politikák – mint például az aktív munkaerő-piaci politika, a foglalkoztatás-védelem szabályozásának megváltoztatása, és a munkanélküli ellátások felülvizsgálata – természetesen nem újak, az alkotóelemek együttes kezelését és a „flexicurity” címszó alatti szisztematikus kombinálását bizonyos fajta innovációnak tekinthetjük.

A flexicurity politikák hatásai természetesen vitathatóak. Dániában és Hollandiában a munkaerőpiac utóbbi évekbeli teljesítménye egyértelműen pozitív, vitatható azonban, hogy ez valami flexicurity intézkedés-együttes, vagy más, kedvező hatású tényezők – például a munkaerő demográfiai összetétele – hatásának a következménye-e (Madsen, 2002a). Klindt és Møberg (2006) szerint más intézményi változások, például a kollektív alku-rendszer decentralizálása, vezethettek a dán sikertörténethez. A kételyeket táplálhatja az is, hogy – mint azt a foglalkoztatás-védelmi szabályozás következményeit vizsgáló számos tanulmány kimutatta – ugyanazoknak az intézkedéseknek eltérő hatásuk volt a különböző országokban. És bár a jelenlegi értékelések szerint a flexicurity politikák vezettek el számos ország pozitív munkaerő-piaci teljesítményéhez, a flexicurity politika eszközkészletén belüli egyes elemek hatásai határozottan vitatottak. Madsen (2002b) rámutat arra, hogy a dán flexicurity modellben a termelékenység növelésén van a hangsúly, és így az poten-

ciálisan keveset nyújt az olyan csoportoknak, mint a bevándorlók, a képzetlenek, vagy az egészségügyi problémákkal küzdők, akik könnyen az „arany háromszögön” kívül találhatják magukat. A magas helyettesítési arányú szociális juttatások pénzügyi ellenősztönzőkhöz („szegénységi csapda” kialakulásához) vezethetnek az alacsony jövedelműek körében – igaz, a flexicurity hívei szerint ezeket ellensúlyozza az aktiválás hangsúlyozott szerepe és a jogosultsági feltételek szigorúsága. Az aktiváló programokat viszont a lefőlözési hatásai miatt bírálják, mivel a legjobb helyzetű munkanélkülieknek jutnak a legjobb aktiválási lehetőségek.

Végül, a flexicurity koncepció nemcsak a tényleges vagy látszólagos politikai sikerei miatt vált népszerűvé, hanem a politikai céljai miatt is. Az elemzések Dániában és Hollandiában is azt mutatják, hogy a flexicurity politikák nem annyira proaktív, mint inkább post-hoc jellegűek¹⁰ voltak. Visser (2002) szerint a holland szociális biztonsági rendszert akkor változtatták meg, amikor egyre erősebbé vált a számbelileg gyarapodó részmunkaidős munkaerő nyomása ennek a szerződéses formának a biztonságosabbá tételére. Úgy írja le a holland változásokat, hogy azok „fokozatosak, reaktívak és a körülmények diktálták őket, de ugyanakkor innovatívak is, ahogy új célokat fedeztek fel az események során” (Visser, 2002: 26). A Dániával foglalkozó kutatások eredményei azt mutatják, hogy a kormányok és a szociális partnerek anélkül alkalmazták a flexicurityt, hogy „ennek tudatában lettek volna”, azaz jóval a koncepció megfogalmazása előtt. A politikusok csak azután kezdték el használni, miután a flexicurity fogalma már szélesebb körben elterjedt, nem utolsósorban a politikai kommunikáció céljaira, mivel koherensebbnek és tudatosabbnak mutatta a foglalkoztatási politikát (Clement and Goul Andersen, 2006). A flexicuritynek ez a politikai célja – mint egy eszme vagy megközelítés – növeli a vonzerejét, de kockázatokkal is jár. A munkanélküliség gyors növekedésének idején könnyen megeshet, hogy a jelenleg dicsért flexicurity politikákat hamarosan kritizálni fogják. Más szóval, előállhat az a veszély, hogy a flexicurity egy új „japán vállalati modellé” válik (Sperber, 2005). A japán gazdaságot a gyors növekedése idején, az 1980-as évek végén nemzetközi jelentőségű modellnek gondolták, és az 1990-es évek végének ázsiai recessziója pontosan ugyanazokhoz az intézkedésekhez és vállalatvezetési módszerekhez vezetett, amelyeket a válság okainak tartottak. A jelenlegi helyzet szerint a jövő fogja eldönteni, hogy a flexicurity több-e az ideiglenes politikai céljait túlélő divatszónál, és a foglalkoztatási és szociálpolitikai célok kombinálásának sajátosan európai jellegű megoldásaként tartós programmá válik-e.

Fordította Nyilas Mihály

¹⁰ A post hoc ergo propter hoc (latinul „utána, tehát miatta”) vagy röviden post hoc olyan logikai/következtetési hiba, amelyben az érvelő feltételezi, hogy ha az egyik esemény a másik után következik be, akkor közöttük feltétlenül ok-okozati összefüggés van. (A ford.)

Irodalom

- Auer, P. and Cazes, S. (2002) *Employment Stability in an Age of Flexibility: Evidence from Industrialized Countries*, Geneva, International Labour Office.
- Beleva, I., Tzanov, V. and Tisheva, G. (2005) *Flexibility and Security in the Labour Market. Bulgaria's Experience*, Budapest, International Labour Office Subregional Office for Central and Eastern Europe.
- Boeri, T., Conde-Ruiz, J. I. and Galasso, V. (2003) 'Protecting against labour market risk: Employment protection or unemployment benefits?', CEPR discussion paper, no. 3990.
- Boeri, T., Conde-Ruiz, J. I. and Galasso, V. (2006) 'The Political Economy of Flexicurity', FEDEA Working Paper.
- Bonoli, G. (2003) 'Social policy through labor markets: understanding national differences in the provision of economic security to wage earners', *Comparative Political Studies*, 36, 1007–1030.
- Bredgaard, T., Larsen, F. and Madsen, P. K. (2005) 'The flexible Danish labour market – a review', *CARMA Research Papers*, vol. 2005, no. 01.
- Büchtemann, C. F. and Walwei, U. (1996) 'Employment Security and Dismissal Protection'. In Schmid, G., O'Reilly, J. and Schömann, K. (eds) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 652–693.
- Cazes, S. and Nesporova, A. (2001) 'Labour market flexibility in the transition countries: How much is too much?', *International Labour Review*, 140, 293–325.
- Cazes, S. and Nesporova, A. (2003) *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe*, Geneva, International Labour Office.
- Cazes, S. and Nesporova, A. (2007) *Flexicurity. A relevant approach in Central and Eastern Europe*, Geneva, International Labour Office.
- Chung, H. (2006) 'Labour Market Flexibility, for Employers or Employees? A multi-dimensional study of labour market flexibility across European welfare states', Paper presented at the CARMA conference 'Flexicurity and Beyond', Aalborg, 11–14 October 2006.
- Chung, H. (2007) 'Flexibility for whom? A new approach in examining labour market flexibility focusing on European companies', Paper presented at the 5th ISSA International Research Conference on Social Security, Warsaw, 5–7 March 2007.
- Clasen, J. and Viebrock, E. (2008) 'Voluntary unemployment insurance and trade union membership: Investigating the connections in Denmark and Sweden', *Journal of Social Policy*, 32, 433–451.
- Clement, S. L. and Goul Andersen, J. (2006) 'Ledighed og incitamentseffekter: Hvad ved vi? En forskningsoversigt.' Delrapport 5 til Kulegraving af Kontanthjælpsområdet, Aalborg, CCWS.
- Crnković-Požaić, S. (2005) *Flexibility and Security in the Labour Market. Croatia's Experience*, Budapest, International Labour Office Subregional Office for Central and Eastern Europe.
- Eamets, R. and Masso, J. (2005) 'The Paradox of the Baltic States: Labour Market Flexibility but Protected Workers?', *European Journal of Industrial Relations*, 11, 71–90.
- Eamets, R. and Paas, T. (2006) 'Labour Market Flexicurity: The Case of Baltic States', Paper presented at the CARMA conference 'Flexicurity and Beyond', Aalborg, 11–14 October 2006.
- Eichhorst, W. and Konle-Seidl, R. (2005) 'The interaction of labor market regulation and labor market policies in welfare state reform', *IAB Discussion Paper*, vol. 19/2005.

- Emmenegger, P. (2007) 'Barriers to entry: Insider/Outsider politics and the political determinants of job security regulation', RECOWE paper prepared for work package 4.
- Employment Taskforce (2003) 'Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe. Report by the Employment Taskforce chaired by Wim Kok', accessed at http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/etf_en.pdf on May 24, 2007.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- European Commission (2006a) *Employment in Europe 2006*, Luxembourg, Commission of the European Communities.
- European Commission (2006b) 'Flexicurity: combining flexibility and security', *Social Agenda*, 10, 15–20.
- European Commission (2006c) 'Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century', accessed at http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/2006/green_paper_en.pdf on May 31, 2007.
- European Commission (2007) *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, accessed at http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2007/ke7807284_en.pdf on August 2, 2008.
- European Economic and Social Committee (2006) 'Opinion of the European Economic and Social Committee on Flexicurity: the case of Denmark', *Official Journal of the European Union*, C 195, 48–53.
- European Expert Group on Flexicurity (2007) *Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stones*, accessed at http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flexi_pathways_en.pdf on August 2, 2008.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. and Rhodes, M. (2001) 'The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy', in Giddens, A. (ed) *The Global Third Way Debate*, Cambridge, Polity, pp. 114–133.
- Frey, L., Janovskaia, A. and Pappada, G. (2007) 'The concept of flexicurity: Southern and Eastern European countries compared', Paper presented at the 5th ISSA International Research Conference on Social Security, Warsaw, 5–7 March 2007.
- Grotkowska, G., Socha, M. W. and Sztanderska, U. (2005) *Flexibility and Security in the Labour Market. Poland's Experience*, Budapest, International Labour Office Subregional Office for Central and Eastern Europe.
- Gruzevskis, B. and Blaziene, I. (2005) *Flexibility and Security in the Labour Market. Lithuania's Experience*, Budapest, International Labour Office Subregional Office for Central and Eastern Europe.
- Hesselink, D. J. K. and van Vuuren, T. (1999) 'Job flexibility and job insecurity: The Dutch case', *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 8, 273–293.
- Keller, B. and Seifert, H. (2004) 'Flexicurity – the German trajectory', *Transfer*, 10, 226–247.
- Keune, M. and Jepsen, M. (2006) 'The Rise of Flexicurity in Europe. Why the Commission adopted flexicurity and how it understands the concept' Paper presented at the CARMA conference 'Flexicurity and Beyond', Aalborg, 11–14 October 2006.
- Klammer, U. and Tillmann, K. (2001) *Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*, Düsseldorf, WSI in der Hans-Böckler-Stiftung.
- Klindt, M. P. and Møberg, R. J. (2006) 'A Golden Triangle or the Iron Cage Revisited? The neglected institutional changes behind Denmark's flexicurity-success', Paper presented at the CARMA conference 'Flexicurity and Beyond', Aalborg, 11–14 October 2006.

- Köllő, J. and Nacsa, B. (2005) Flexibility and Security in the Labour Market. Hungary's Experience, Budapest, International Labour Office Subregional Office for Central and Eastern Europe.
- Leschke, J., Schmid, G. and Griga, D. (2006) 'On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-reforms in Germany', WZB discussion paper, SP I 2006-108, 1–22.
- Madsen, P. K. (2002a) 'Flexicurity' through labour market policies and institutions in Denmark', in Auer, P. and Cazes, S. (eds) Employment Stability in an Age of Flexibility, Geneva, International Labour Office, pp. 59–105.
- Madsen, P. K. (2002b) 'The Danish model of flexicurity: a paradise – with some snakes', in Sarfati, H. and Bonoli, G. (eds) Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective, Aldershot, Ashgate, pp. 243–265.
- Madsen, P. K. (2004) 'The Danish Model of 'flexicurity': experiences and lessons', Transfer, 10, 187–207.
- Madsen, P. K. (2007) 'Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy. Country Report: Denmark', AIAS working paper 07/51, Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.
- Muffels, R., Wilthagen, T. and van den Heuvel, N. (2002) 'Labour Market Transitions and Employment Regimes: Evidence on the Flexibility-Security Nexus in Transitional Labour Markets', WZB discussion paper, FS I 02–204, 1–24.
- OECD (2004) 'Employment Protection Regulation and Labour Market Performance,' in OECD, OECD Employment Outlook, Paris, OECD, pp. 61–101.
- OECD (2006a) Boosting Jobs and Incomes. Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy, Paris, OECD.
- OECD (2006b) OECD Employment Outlook. Boosting Jobs and Incomes, Paris, OECD.
- OECD (2006c) OECD Jobs Strategy: Lessons from a decade's experience, Paris, OECD.
- OECD (2007) OECD Employment Outlook 2007, Paris, OECD.
- Pissarides, C. A. (2001) 'Employment Protection', Labour Economics, 8, 131–159.
- Sorge, A. and Streeck, W. (1988) 'Industrial Relations and Technical Change: The Case for an Extended Perspective'. In Hyman, R. and Streeck, W. (eds) New Technology and Industrial Relations, Oxford, Basil Blackwell, pp. 19–47.
- Sperber, S. (2005) 'What are the ingredients of 'good' flexicurity arrangements? Some ideas for identifying factors that make for success', Trends in Social Cohesion, 15, 191–209.
- Tangian, A. (2005) 'Monitoring flexicurity policies in the EU with dedicated composite indicators', WSI-Diskussionspapier, 137, Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung.
- Tonin, M. (2006) Flexibility and Security in the Labour Market. The Wage Dimension, Budapest, International Labour Office Subregional Office for Central and Eastern Europe.
- Tros, F. (2004) 'Flexicurity' and HR-policies for the older workers', Working paper for the Workshop TLM-Work Package 7 'Active retirement in Alcala, June 2–3 2004.
- Valdés Dal-Ré, F. (2004) 'The difficulty of reconciling flexibility and security in Spain: the paradigmatic case of part-time work', Transfer, 10, 248–262.
- Van Oorschot, W. (2001) 'Flexibilität und soziale Sicherung in den Niederlanden – Politik für Arbeitnehmer und Versorgungspersonen'. In Klammer, U. and Tillmann, K. (eds) Flexicurity – soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, Düsseldorf, WSI, pp. 519–584.
- Van Oorschot, W. (2004a) 'Balancing work and welfare: activation and flexicurity policies in The Netherlands, 1980–2000', International Journal of Social Welfare, 13, 15–27.
- Van Oorschot, W. (2004b) 'Flexible work and flexicurity policies in the Netherlands. Trends and experiences', Transfer, 10, 208–225.

- Visser, J. (2002) 'The first part-time economy of the world: a model to be followed?', *Journal of European Social Policy*, 12, 23–42.
- Visser, J. (2003) 'Negotiated flexibility in working time and transitions in the Netherlands'. In O'Reilly, J. (ed) *Regulating Working-Time Transitions in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 123–169.
- Wilthagen, T. (1998) 'Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?', WZB discussion paper, FS I 98–202, 1–34.
- Wilthagen, T. (2002) 'The Flexibility-Security Nexus: New approaches to regulating employment and labour markets', OSA-Working paper, accessed at http://www.uvt.nl/osa/producten/wop/oswp02_18.pdf on April 14, 2007.
- Wilthagen, T. (2007) *Flexicurity Practices*, European Commission, Brussels, accessed at http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flexi_practices_en.pdf on September 2, 2008.
- Wilthagen, T. and Rogowski, R. (2002) 'The legal regulation of transitional labour markets'. In Schmid, G. and Gazier, B. (eds) *The Dynamics of Full Employment*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 233–273.
- Wilthagen, T. and Tros, F. (2003) 'Dealing with the 'flexibility-security-nexus': Institutions, strategies, opportunities and barriers', AIAS working paper no 10, Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, accessed at http://www.uva-aias.net/uploaded_files/publications/WP9.pdf on February 24, 2007.
- Wilthagen, T. and Tros, F. (2004) 'The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets', *Transfer*, 10, 166–186.
- Wilthagen, T., Tros, F., and van Lieshout, H. (2003) 'Towards 'flexicurity'?: balancing flexibility and security in EU member states', accessed at http://www.tilburguniversity.nl/faculties/law/research/flexicurity/publications/papers/afxp2003_3.pdf on February 24, 2007.