

GIULIANO BONOLI

Az aktív munkaerő-piaci politika politikai gazdaságtana¹

E tanulmány célja, hogy az OECD országokban végbemenő mai politikai fejlemények vizsgálatával választ adjon arra a kérdésre, hogy milyen politikai determinánsok állnak az aktív munkaerő-piaci politikák (AMP-k) mögött. A szerző véleménye szerint a kérdéssel kapcsolatos konszenzus hiánya három problémából ered. Először, mint azt a vonatkozó szakirodalomban sokan hangsúlyozzák, az AMP fogalma egymástól nagyon különböző intervenciókat tartalmaz, és semmi sem indokolja, hogy valamennyit ugyanazokkal a politikai determináns-együttesekkel kapcsoljuk össze. Másodsor, az idők folyamán változott az AMP-k gazdaságban játszott szerepe. Az 1950-es évek úttörő svéd rendszerének nem ugyanazok a céljai voltak, mint a jelenlegi brit, német, vagy akár a jelenlegi svéd politikának. Harmadsor, az AMP-k vélt politikai determinánsai kölcsönhatásban vannak más fontos, jórészt intézményi és gondolkodásbeli tényezőkkel, amiket szintén figyelembe kell vennünk. E kiindulópontokra alapozva a tanulmány összetettebb és talán pontosabb választ kínál arra a kérdésre, hogy mik az AMP-k politikai determinánsai.

Bevezetés²

Az aktív munkaerő-piaci politikák (AMP-k) a szociálpolitika fontos területét alkotják. Az elmúlt két évtizedben a munkaerő-piaci politika aktívvá

¹ Giuliano Bonoli: The political economy of active labour market policy. REC-WP 01/2010. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe RECWOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh 2010.

² A tanulmány a Svájci Tudományos Alap által finanszírozott „Adapting western welfare states to new structures of social risks” (Grant No. 100012-115937/1) című kutatási program keretében folytatott kutatáson alapul. Szeretnék köszönetet mondani Michel Berclaznak és Frank Rebernek a kutatásban nyújtott segítségükért, Daniel Cleggnek pedig az észrevételeiért. A tanulmány korábbi változata szerepelt a „The dualisation of European societies,” című konferencián (University of Oxford, 2009. április 23–24.) és nagy hasznát vette az ott elhangzott megjegyzéseknek.

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

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

Az aktív munkaerő-piaci politika determinánsai

Politikai magyarázatok

Sok vitatott kérdés van a komparatív közpolitikában, de kevés vezetett olyan nyilvánvalóan különböző véleményekhez mint az aktív munkaerő-piaci politika (AMP) determinánsainak az azonosítása. Esping-Andersennek a „jóléti kapitalizmus” különböző világairól írt művében az AMP hangsúlyos szerepe a „szociáldemokrata” jóléti modell egyik meghatározó jellemző jegyeként jelenik meg. A baloldal hatalmi erőforrásai lehetővé tették, hogy a munkásmozgalom olyan, költséges és hatékony munkaerő-piaci politikát érvényesítsen, amely a gyorsan változó gazdasági szerkezet keretében biztosítani tudja a teljes foglalkoztatást (Esping-Andersen, 1990: 167–168; Huber and Stephens, 2001: 184). A baloldal ereje és az aktív munkaerő-piaci programokra fordított kiadások nagysága között pozitív és jelentős összefüggést kimutató kvantitatív elemzések (Huo et al., 2008; Iversen and Stephens, 2008) megerősítették

ezt a nézetet. Szerintük a szociáldemokrata pártok „foglalkoztatás-barát” munkaerő-piaci politikát folytattak. E vonatkozásban különböznek a kereszténydemokrata pártoktól, amelyek a munkahelyek védelmével és a korai nyugdíjazás támogatásával avatkoztak be a foglalkoztatás területére (Huo et al., 2008: 17–8).

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

Ez a helyzet az aktív munkaerő-piaci politikák esetében is. Rueda szerint e politikák a kinnlevők érdekeit szolgálják, mivel segítik a foglalkoztatásba való visszajutásukat, ugyanakkor viszont két ok miatt hátrányosan érintik a bennlevőket. Először, a bennlevőket védik a munkahely elvesztését akadályozó foglalkoztatás-védelmi törvények, ezért nem valószínű, hogy adófizetőként lelkesednének az AMP finanszírozásáért. Másodszer, az AMP-k növelik a munkaerő-kínálatot és ezzel fokozzák a kevés állásért folyó versenyt, vagy lenyomják a béreket. Mindennek eredményeként nem valószínű, hogy a szociáldemokrata pártok támogatni fogják ezeket a politikákat. Más szóval: „Az AMP-eket arra tervezték, hogy segítsék a kinnlevők munkaerőpiacra való belépését, ami gyengíti a bennlevők bérköveteléseit. Mivel a bennlevők alkotják a szociáldemokrata pártok törzsszavazóit, véleményem szerint a pártpolitikának semmilyen kormányzati hatása sincs az AMP-kre” (Rueda, 2007: 74). Ezt a megállapítást támasztja alá Rueda statisztikai elemzése, amely szerint a baloldal ereje az AMP-re fordított kiadások meghatározójaként nem szignifikáns, sőt inkább negatív (vö. 92. o.)

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

érthetnek. Mint alább látni fogjuk, a svéd munkáltatók nem ellenezték az ilyen politika alkalmazását (Swenson, 2002).

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

Intézményi magyarázatok

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

Azt is fontos figyelembe vennünk, hogy az intézményi hatások változhatnak az idők folyamán. Ezt a szempontot általában inkább az „új” szociálpolitikákkal – például a gyermekgondozással vagy egyéb szolgáltatásokkal – kapcsolatban szokták hangsúlyozni, de az aktív munkaerő-piaci politikák esetében is számításba kell vennünk. E szempontból az új politikák iránti igény kialakulásának relatív időzítése és a népesség elöregedésének a folyamata számít. Azokban az országokban, ahol viszonylag korán (az 1970-es években) jelentkezett az új politikák kialakítását célzó nyomás, könnyebben tudnak létrehozni egy átfogó aktív munkaerő-piaci rendszert, mivel ezen új politikák finanszírozásának nem kell az öregségi nyugdíjakra fordított kiadásokkal versenyeznie (Bonoli, 2007; Fargion, 2000). Ezzel szemben ott, ahol először az 1990-es vagy a 2000-es években jelentkezik az igény, jelentősen nagyobbak a nehézségek, mert nagyon sok szavazó számára nem ezeknek a szolgáltatásoknak a fejlesz-

tése jelenti a legfontosabb költségvetési szempontot, hanem a meglévő, bőkezű juttatásokat nyújtó nyugdíjrendszer fenntartása. E hipotézis segít megértenünk az északi országok, illetve a kontinentális és dél-európai országok közötti divergens fejlődést. A legfontosabb fejlemények időzítését az AMP-kre és más új szociálpolitikákra fordított kiadások összefüggésében vizsgáló kvantitatív elemzések igazolják ezt a hipotézist (Bonoli, 2007; Bonoli and Reber, megjelenés alatt).

A politikai eszmék diffúziója

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

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

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

Az aktív munkaerő-piaci politika típusai

Az aktív munkaerő-piaci politikák különböző eredetűek és különböző formájúak. Svédországban már az 1950-es években kialakították az aktív munkaerő-piaci politikát, amelynek az volt a célja, hogy a gyorsan fejlődő gazdaságban – elsősorban széles körű szakmai képzési programok finanszírozásával – javítsák a munkaerő kereslete és kínálata közötti összhangot (Swenson, 2002). A másik végletet tekintve, az „aktív” szó

annak a több angol nyelvű országban kialakított gyakorlatnak a leírására használható, amely a munkaközvetítési szolgáltatásokat erősebb munka-ösztönzőkkel – a juttatás folyósításának időbeli korlátozásával, a juttatás csökkentésével, szankciók alkalmazásával, az úgynevezett „workfare” megközelítéssel – kombinálja (King, 1995; Peck, 2001). Mint erre sokan rámutattak, az aktív munkaerő-piaci politika valójában a szociálpolitika különösen bizonytalan kategóriája (Barbier, 2001; Barbier, 2004; Clasen, 2000; Clegg, 2005).

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

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

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

Az aktív munkaerő-piaci politika négy ideáltípusa

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

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

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

Az aktív munkaerő-piaci politikák harmadik típusa „elfoglaltságot biztosító” névvel illelhető. Célja elsődlegesen nem a munkaerő-piaci

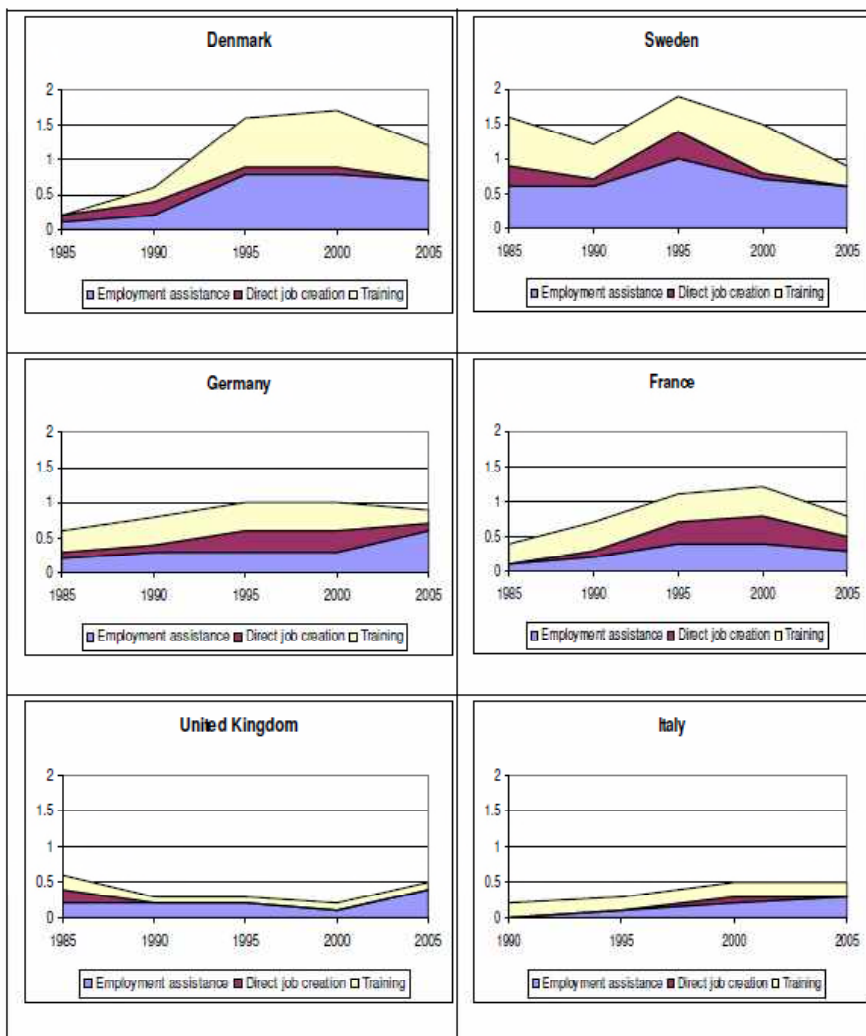
belépés segítése, hanem valamilyen elfoglaltság biztosítása az embereknek, annak érdekében is, hogy ezzel meggátolják a humán tőke munkanélküliségből következő leépülését. Ez az AMP-típus a következő programokkal jellemezhető: munkahelyteremtő és munkatapasztalat-szerző programok a közsférában vagy a non-profit szektorban, egyes esetekben képzés is, például rövid tanfolyamok, amelyek nem változtatják meg alapvetően az emberek képzettségét. E típusra a kontinentális európai országok 1980-as évek végén, 1990-es évek elején folytatott gyakorlata jelenti a legjobb példát.

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

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

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

1. ábra AMP kiadások hat OECD országban, 1985–2005



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

Az egyes országok AMP kiadásait mutató ábra alapján számos fontos megállapítás tehető. Először, kétségtelenül kimutatható egy ciklikus hatás. 1995 és 2005 között csökkentek az összegzett kiadások, ami a munkanélküliség csökkenésével magyarázható (különösen Svédországban, Dániában és Franciaországban). Az Egyesült Királyságban tapasztalható összkiadás-növekedés viszont politikai tényezőkkal magyarázható, mivel ez is az állásnélküliek számának csökkenése idején ment végbe. Másodszor, a vizsgált 20 éves periódus trendjeinek összehasonlításakor kitűnik,

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

Az aktív munkaerő-piaci politikák időbeli alakulása

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

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

A rövidség kedvéért minden periódusban csak azokat az országokat vizsgáljuk, amelyekben releváns fejlemények történtek.³

A második világháború utáni évek: AMP a munkaerő-hiány korszakában

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

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

Swenson szerint az AMP választ jelentett a svéd munkáltatók akkori állandó problémájára, a munkaerő-hiányra is. A munkahelyüket elvesztő dolgozók gyors átképzésével az AMP biztosította a megfelelő képzettségű munkaerő állandó kínálatát. Bár az aktív munkaerő-piaci politika megvalósításának ötlete a szakszervezetektől származott, egyértelműen elfogadható, sőt kívánatos volt a munkáltatók számára is. Swenson szerint valójában valószínűleg éppen ők javasolták először az ilyen jellegű politikát (2002: 275). Kiterjedt történeti kutatás alapján arra a következtetésre jut, hogy „A munkáltatók már azelőtt melegen üdvözölték az aktíváló képzést és a mobilitást segítő megoldásokat, hogy a szakszervezeti szövetség a gazdasági stabilizációra és ipari fejlődésre vonatkozó tervébe (a „Rehn-Meidner modellbe”) illesztette volna ezeket... Nem az volt a helyzet, hogy a munkáltatók egyszerűen beletörődtek a szociáldemokrata hegemoniába, remélvén, hogy rávehetik őket bizonyos részletek megfontolására, egyes területek kedvezőbb kezelésére, és biznak abban, hogy

³ Az itt bemutatott információ részletesebb országtanulmányokon alapul, amelyek szisztematikusan vizsgálják a hat ország munkaerő-piaci politikájának alakulását. Az esettanulmányok elkerülhetők a szerzőtől.

nem válnak kegyvesztetté az állam szemében. Pontosan tudták, hogy mit akarnak. Néha azt szerették a legjobban, amit kaptak, és azt kapták, amit a legjobban szerettek.” (2002: 11).

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

Az 1950-es és 1960-as években, az olaszok által „gazdasági csoda-ként” emlegetett gyors gazdasági növekedés idején, Olaszországban is jelentkezett a munkaerő-hiány problémája. Az ország északi részén levő, gyorsan fejlődő ágazatoknak megfelelő képzettségű munkaerőre volt szüksége. Dél-Olaszországban továbbra is nagy munkaerő-tartalékok voltak, de ezek döntő többsége képzetlen volt. A képzett munkaerő iránti kereslet és a rendelkezésre álló képzetlen munkaerő-kínálat jobb illeszkedése érdekében 1955-ben törvényt fogadtak el az ipari tanulókról. A törvény lehetővé tette a munkahelyi szakmai képzést, és azt is, hogy a képzésben részt vevőknek alacsonyabb bért fizessenek. A kezdeményezés azonban nem bizonyult sikeresnek. A munkáltatóknak általában nem engedték meg, hogy válogassanak a munkaközvetítők által hozzájuk küldött tanulók között, a szakszervezetek pedig arra panaszkodtak, hogy a törvény adta lehetőséggel élve a munkáltatók alulfizetik a fiatal dolgozókat (Gualmini, 1998: 108).

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

Néhány év múlva, az 1969-ben elfogadott Foglalkoztatást támogató törvényvel (*Arbeitsförderungsgesetz*) Németországban is hasonló dolgok történtek. A törvényt a Németország második világháború utáni történelmének rövid időt megélt első „nagykoalíciós kormánya” fogadta el. A kereszténydemokraták által vezetett CDU–SPD koalíció csak három évig

(1966–1969) állt fenn, de fontos szerepet játszott a második világháború utáni munkaerő-piaci politika alakításában. A koalíció az 1966–1967-es recesszió hatására jött létre, miután a korábbi kormány pártjai, a CDU és az FDP, összevesztek egymással a költségvetési vitában. A nagykoalíció szociálpolitikája és gazdaságpolitikája sok olyan témát megelőlegezett, amiket később, 2000 után népszerűsítettek a politikai vezetők. Amint Alber írja, „Az új kormány a gazdasági válság elleni küzdelemben a közkiadások súlypontját a közfogyasztásról a közberuházásra akarta áthelyezni. Több transzferjuttatást csökkentettek, és most először, prioritást adtak az oktatási kérdéseknek... Az aktívabb munkaerő-piaci politika irányába tett első lépésként a munkanélküli biztosítási rendszer tevékenységét kiterjesztették és a rendszer részévé tették a szakmai képzés támogatását.” (Alber, 1986: 14).

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

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

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

A munkaerő-piaci politika gazdasági háttére drámai módon megváltozott az 1973–1975-ös olajsokk és az ezt követő gazdasági válság után. A munkaerő-piaci politikának hirtelen egy új problémával, a tömeges munkanélküliséggel kellett megküzdenie. A legtöbb országban már ismerték az

aktív munkaerő-piaci politikát, de a kedvezőtlen gazdasági körülmények miatt a munkaerő-piaci politikák, az aktivitásuk mértékétől függetlenül, nem sokat tudtak elérni. Ilyen körülmények között alakult ki az AMP-k új ideáltípusa, amit korábban „elfoglaltságot biztosítónak” („karbantartónak”) neveztem. Ennek valójában nem az a célja, hogy a munkanélkülieket visszajuttassa a munkaerőpiacra, hanem inkább az, hogy elfoglaltságot biztosítson számukra és lassítsa a humán tőke munkanélküli létből következő pusztulását. Az AMP-knek ez az új funkciója minden országban kialakult, de a korábbi politikákhoz kapcsolódó különböző utakon.

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

Milyen szerepet játszott az AMP ezekben az években? Ennek megismeréséhez a helyzetet értékelő szakirodalomhoz kell fordulnunk. A svéd esetben az AMP az 1970-es évek után egyre inkább a piaci foglalkoztatás alternatívájaként jelent meg. A munkanélkülieknek lényegében a képzési programok, illetve a közmunkák (azaz a nagyrészt a közszektorban szervezett időszakos munkák) jelentettek foglalkoztatási lehetőséget. Ezeket az állásokat tipikusan arra használták, hogy megújítsák a munkanélküli biztosítás nyújtotta juttatáshoz való jogosultságot (ami elméletileg 14 hónapra korlátozódott). Ezekben az években relatív váltás történt a kínálatot javító programoktól a keresletet fokozó (azaz munkahely-teremtő) programok irányába (Anxo and Niklasson, 2006: 360). A mikro-szintű kutatások kimutatták, hogy a legtöbb ilyen program a nyílt munkaerőpiacra való visszajuttatás tekintetében meglehetősen alacsony hatékonyságú volt (Calmfors et al., 2001). Az AMP eredeti célja – a dolgozók képzettségi szintjének javítása a termelékenyebb foglalkoztatásuk érdekében – némiképp háttérbe szorult. A svéd aktív munkaerő-piaci politika egyértelműen a korábban ismertetett „elfoglaltságot biztosító” típus irányába mozdult el. Ugyanebben az időszakban (1974-ben) Svédország elfogadott egy viszonylag szigorú foglalkoztatás-védelmi törvényt is (Emmenegger, 2009). Az 1970-es éveket így a második világháború utáni svéd modellől való eltávolodásként jellemezhetjük, mely során Svédország a kontinentális Európában korábban kialakított több megoldást is meghonosított.

A növekvő munkanélküliség hatására Németország az 1970-es évek második felében fordult az aktív munkaerő-piaci politikához. Ezek az intézkedések az 1969-es Foglalkoztatást támogató törvényen alapultak. A svéd történetre emlékeztető fejlemények során megváltozott a törvény célja: a munkaerő képzettségi szintjének általános javítása helyett a nyílt munkanélküliség csökkentésének eszközévé vált, annak ellenére, hogy a képzés továbbra is fontos szerepet játszott. A válság utáni évek aktív

munkaerő-piaci politikáját részben a programok finanszírozási módszere miatt, a „húzd meg – ereszd meg” stratégia jellemezte. A passzív és aktív munkanélküli juttatásokat is ugyanabból az alpból finanszírozzák. Magas munkanélküliség idején automatikusan nőnek a passzív ellátásokra fordított kiadások és így kevesebb forrás jut az aktív eszközökre (Manow and Seils, 2000: 282). Például miután 1970 és 1975 között meredeken (1600-ról 648 000-re) emelkedett az aktív munkaerő-piaci programokban résztvevők száma, 1982-re költségvetési okok miatt 545 000-re esett vissza a számuk (Frerich and Frey, 1996: 177; Seeleib-Kaiser et al., 2008: 43).

A kereszténydemokraták újbóli kormányra kerülésével ismét teret nyert az aktív munkaerő-piaci politika. Az 1982-ben megválasztott Kohl kormány a különböző munkaerő-piaci és képzési programokon alapuló „minőség-offenzíva” jegyében kiterjesztette az AMP-t. 1982 és 1987 között az ilyen programokban részt vevők száma 555 000-ról 1,4 millióra emelkedett (Frerich and Frey, 1996; Seeleib-Kaiser et al., 2008: 43). A legtöbben képzésben és foglalkoztatási támogatásban részesültek, de egyre többen (körülbelül 10 százalék) vettek részt a magánszektoron kívüli (ABM) munkahely-teremtési programokban. Az 1980-as évek második felében Németország évente a GDP körülbelül 1 százalékát költötte aktív munkaerő-piaci programokra, ami felette volt az OECD átlagának. Ez az évtized első felével összehasonlítva (mikor a GDP 0,7 százaléka körül voltak a kiadások) némi növekedést jelentett (vö. Clasen, 2005, 4.5 táblázat).

Az 1991-es egyesüléssel változtak a dolgok. A korábbi NDK vállalatai szerkezetváltáson mentek keresztül, és a fölöslegessé váló dolgozóknak lehetővé tették a korai nyugdíjba vonulást és a munkaerő-piaci programokban való részvételt, amelyeknek megint csak az volt a céljuk, hogy csökkentsék a nyílt munkanélküliséget. Az aktív munkaerő-piaci politikára fordított kiadások a GDP 1,8 százalékával 1992-ben érték el a csúcst. Ekkor azonban az aktív kiadások oroszlánrészét munkahely-teremtő programokra fordították (Manow and Seils, 2000: 293; Clasen, 2005: 61–2). Az intézkedések hatékonynak bizonyultak a nyílt munkanélküliség csökkentésében, de nem tudták megakadályozni a munkanélküli ráta 1990-es évekbeli recesszió utáni emelkedését.

Azok az országok, amelyek a válság előtt nem fejlesztettek ki extenzív aktív munkaerő-piaci programokat, a válság után valamivel lassabban vezettek be aktív elemeket a munkanélküli politikájukba. Franciaországban a kormány és a szakszervezetek közötti ellentétek valószínűleg leltették az ilyen módszerek alkalmazását (Clegg, 2005). Az 1980-as évek közepétől kezdve azonban a francia aktív munkaerő-piaci politikában gyorsan követték egymást a néha különböző csoportokra célzott programok. A céljuk általában az „elfoglaltság” biztosítása volt, azaz a munkaerőpiacon való újbóli elhelyezkedés helyett a munkanélküliek tevékenységének fenntartása állt a középpontban. Jellemzően nagy hangsúlyt fektettek a „társadalmi beillesztésre”, arra a lehetőségre, hogy a fizetett állással nem rendelkezőknek biztosítsák a társadalomban való részvételt (Dufour et al., 2003; Barbier and Fargion, 2004). Az ezt célzó programok gyakorlatilag a közszférában, vagy a magánszektor non-profit részében kialakított szubvencionált ideiglenes munkahelyeket kínálnak.

A francia AMP fejlődése 1984-ben kezdődött, amikor a szocialista

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

A válság utáni években, egészen az 1980-as évek végéig és 1990-es évek elejéig az elfoglaltság biztosítása az AMP-k fontos funkciója. A képzés továbbra is kulcsszerepet játszik, miként ezt a korábbi ábra kiadási adatai mutatják. De az adott korszakra jellemző kedvezőtlen munkaerő-piaci feltételek között a képzési programok *de facto* inkább tűnhetnek az elfoglaltság biztosításának, mint a humán tőkébe való hatékony beruházásnak. A szakirodalom bizonyossága szerint az 1980-as évek nagy részében és az 1990-es évek elején ez lehetett a helyzet. Erre utal az AMP-ket értékelő tanulmányok egyik első meta-analízise is, amelyben két OECD közgazdász arra a következtetésre jut, hogy sok munkaerő-piaci program hatástalan, sőt kontra-produktív a munkanélküliek munkaerőpiacra való visszajuttatásában (Martin and Grubb, 2001). Ez minden bizonnyal a tanulmány által vizsgált periódusban (az 1980-as és a korai 1990-es években) érvényesülő domináns AMP-orientáció (elfoglaltság biztosítása) következménye.⁴

AMP-k az 1990-es évek után: az „aktiválási fordulat”

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

⁴ Az újabb keletű meta-analízisek biztatóbb eredményekre jutottak (vö. pl. OECD, 2006).

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

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

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

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

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

Más országok követték Dániát a munkanélküli ellátórendszer aktivá-

lás jegyében történő átalakításában. Az Egyesült Királyság a konzervatív kormányzás idején, a munkanélküli juttatások sorozatos csökkentésével határozottan az ösztönzők erősítésén alapuló irányba fejlődött (Atkinson and Micklewright, 1989; King, 1995). A „harmadik utas”, centrista jellegű szociálpolitika és gazdaságpolitika bázisán még fontosabb lépést tett az aktiválás irányába az 1996-ban megválasztott munkáspárti kormány. Az 1990-es évek közepétől egész sor, a munkanélküliek különböző csoportjaira célzott programot alakítottak ki. A programok nagyrészt foglalkoztatási támogatásból álltak, de – például egy adókedvezményt nyújtó program 1998-as bevezetésével – munkaösztönző elemeket is tartalmaztak (Clasen, 2005; Clegg, 2005). A következő években tovább folytatódott ez az irány, és megjelenik az Egyesült Királyság AMP-re fordított kiadásainak szerkezetében is, amely szerint – különösen 2005-ben – messze a leghangosabb eszköz a foglalkoztatási támogatás.

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

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

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

A munkaösztönzés erősítését és a munkahelyszerzés támogatását kombináló aktiválási paradigma jelentősége határozottan nőtt az évek során. A gazdaság 2008-ig tartó növekedése hatására is, a korábbi évekhez képest biztatóbb eredményekhez vezetett, úgyhogy az AMP-k mikro-szintű hatásainak legújabb meta-értékelései optimistább képet nyújtanak az aktív munkaerő-piaci politika lehetőségeiről (Eichhorst et al., 2008b; OECD, 2006). A makroszintű hatások bizonytalanabbak, bár előfordulhat, hogy az aktiválásra koncentráció csökkenti a munkahelyvédelem tartós munkanélküliségre gyakorolt negatív hatását (Pontusson, 2005). Az aktiválás azonban nem érte el Európa minden részét. Olaszország például egyértelműen lemaradt az aktiválási irányváltásban (Samek Lodovici and Semenza, 2008). Lehet, hogy Franciaország a munkaközvetítő hivatalok és a juttatást folyósító szervezet összevonásával, és az RMI 2009. június 1-től hatályos, RSA-vá (*Revenue de solidarité active*) történt átalakításával ebbe az irányba mozdult a 2000-es évek végén.

Összegzés és következtetések

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

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

A munkába állás támogatása, az az AMP típus, amely nemrég alakult ki a foglalkoztatáspolitikai kulcselemeként, a baloldali erőkhöz kapcsol-

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

Az intézményi tényezők vitán felül fontos szerepet játszottak az AMP politikák időbeli alakításában is. A vázolt politikai fejlemények azt mutatják, hogy a második világháború utáni években aktív munkaerő-piaci programokat bevezető országok (elsősorban Svédország és Németország) az 1970-es és 1980-as évek foglalkoztatási válságának idején az elsők voltak az AMP eszközeinek a munkanélküliek elfoglaltságának biztosítására történő alkalmazásában. Franciaország követte őket, de jelentős késéssel. Ha egy ország az elfoglaltságra koncentráló aktív munkaerő-piaci politikát alakított ki, ez a későbbiekben elodázta az aktiválás irányába való fejlődést. Ebben a harmadik szakaszban azok az országok (Dánia és az Egyesült Királyság) voltak az úttörők, amelyek a korábbi években nem fejlesztettek ki ilyen eszközöket.

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

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

Fordította Nyilas Mihály

Irodalom

- Anxo, Dominique & Niklasson, Harald, (2006) „The Swedish Model in Turbulent Times: Decline or Renaissance?,” CAFO Working Papers 2006:6, Centre for Labour Market Policy Research (CAFO), School of Business and Economics, Linnaeus University.
- Armingeon, K. (2007) Active labour market policy, international organizations and domestic politics. *Journal of European Public Policy*, 14, 905–932.
- Armingeon, K. & Beyeler, M. (Eds.) (2004) *The OECD and European Welfare States*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Atkinson, A. B. & Micklewright, J. (1989) Turning the Screw: Benefits for the Unemployed 1979–88. IN Dilnot, A. & Walker, I. (Eds.) *The economics of social security*. Oxford, Oxford University Press.
- Barbier, J.-C. (2001) Welfare to Work Policies in Europe. The Current Challenges of Activation Policies. Paris, Centre d'études de l'emploi.
- Barbier, J.-C. (2004) Systems of social protection in Europe: Two contrasted paths to activation, and maybe a third. IN Lind, J., Knudsen, H. & Jorgensen, H. (Eds.) *Labour and Employment Regulation in Europe*. Brussels, Peter Lang.
- Barbier, J. C. & Fargion, V. (2004) Continental inconsistencies on the path to activation – Consequences for social citizenship in Italy and France. *European Societies*, 6, 437–460.
- Barbier, J.-C. & Ludwig-Mayerhofer, W. (2004) Introduction: The many worlds of activation. *European Societies* 6, 424–436.
- Benner, M. and Bundgaard Vad, T. (2000) Sweden and Denmark. Defending the welfare state. In: Scharpf, F.W. and Schmidt, V.A. (eds.). *Welfare and work in the open economy*. Volume II. Diverse responses to common challenges. Oxford: Oxford University Press
- Bonoli, G. (2007) Time matters. Postindustrialisation, new social risks and welfare state adaptation in advanced industrial democracies. *Comparative Political Studies*, 40, 495–520.
- Bonoli, G. & Palier, B. (1997) Reclaiming Welfare: The Politics of French Social Protection Reform. IN Rhodes, M. (Ed.) *Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform*. London, Portland, Frank Cass.
- Bonoli, G. & Reber, F. (forthcoming) The political economy of childcare in OECD countries: explaining cross-national variation in spending and coverage rates *European Journal of Political Research*, forthcoming.
- Braun, D. & Gilardi, F. (2006) Taking ‘Galton’s problem’ seriously – Towards a theory of policy diffusion. *Journal of Theoretical Politics*, 18, 298–322.
- Calmfors, L., Forslund, A. & Hemström, M. (2001) Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. *Swedish Economic Policy Review*, 85, 611–624.
- Clasen, J. (2000) Motives, Means and Opportunities: reforming Unemployment Compensation in the 1990s. *West European Politics*, 23, 89–112.
- Clasen, J. (2005) *Reforming European Welfare States. Germany and the United Kingdom compared*, Oxford, Oxford University Press.
- Clegg, D. (2005) *Activating the multi-tiered welfare state: social governance, welfare politics and unemployment policies in France and the United Kingdom*, Florence, European University Institute, PhD Thesis.
- de la Porte, C. & Nanz, P. (2003) OMC – A deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions. *ESPA-net conference „Changing European Societies – The Role for Social Policy”*. Copenhagen.
- Dufour, P., Boisménu, G. & Noël, A. (2003) *T’aide au conditionnel. Ta contreparties dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montreal, Presses de l’Université de Montreal.

- Eichhorst, W., Grienberger-Zingerle, M. & Konle-Seidl, R. (2008a) Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support. IN Eichhorst, W., Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. (Eds.) *Bringing the jobless into work? Experiences with activation in Europe and the US*. Berlin, Springer.
- Eichhorst, W., Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. (Eds.) (2008b) *Bringing the jobless into work? Experiences with activation in Europe and the US*, Berlin, Springer.
- Emmenegger, P. (2009) *Regulatory Social Policy: The Politics of Job Security Regulations*, Bern, Haupt Verlag.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Fargion, V. (2000) Timing and the development of social care services in Europe. *West European Politics*, 23, 59–88.
- Fleckenstein, T. (2008) Restructuring Welfare for the Unemployed. The Case of Hartz Legislation in Germany. *Journal of European Social Policy*, 18, 177–88.
- Frerich, J. & Frey, M. (1996) *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit* Munich, Oldenburg Verlag.
- Goetschy, J. (2001) The European employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed? *Industrial Relations Journal*, 32, 401–418.
- Hall, P. (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25, 275–296.
- Hasselpflug, S. (2005) *Availability criteria in 25 countries*, Copenhagen, Ministry of Finance, working paper No 12.
- Hogelund, J. (2003) *In search of the effective disability policy*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Huber, E. & Stephens, J. D. (2001) *Development and Crisis of the 'Welfare State. Parties and Policies in the Global Markets*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Huo, J. J., Nelson, M. & Stephens, J. D. (2008) Decommodification and activation in social democratic policy: resolving the paradox. *Journal of European social Policy*, 18, 520.
- Iversen, T. & Stephens, J. (2008) Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation. *Comparative Political Studies*, 41, 600–637.
- Katzenstein, P. (1985) Small Nations in Open International Economy: The Converging Balance of State and Society in Switzerland and Austria. IN Evans, P. B., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (Eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press.
- King, D. (1995) *Actively seeking work? The politics of unemployment and welfare policy in the United States and Great Britain*, Chicago, University of Chicago Press.
- Kvist, J., Pedersen, L. and Köhler, P.-A. (2008) 'Making all Persons Work: Modern Danish Labour Market Policies', in W. Eichhorst, O. Kaufmann and R. Konle-Seidl (eds) *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, Berlin/Heidelberg: Springer.
- Lopez-Santana, M. (2006) The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy. *Journal of European Public Policy*, 13, 481–499.
- Manow, P. & Seils, E. (2000) Germany: Adjusting badly. IN Scharpf, F. W. & Schmid, V. A. (Eds.) *Welfare and work in the open economy*. Oxford, Oxford University Press.
- Martin, J. & Grubb, D. (2001) What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review*, 8, 9–56.
- Mjoset, L. (1987) Nordic economic policies in the 1970s and 1980s. *International Organisation*, 41, 403–456.
- OECD (2006) General Policies to Improve Employment Opportunities for All. *Employment Outlook*, 2006, 47–126.

- OECD (2007) Activating the unemployed: what countries do. *OECD employment outlook*, 207–241.
- Palier, B. (2002) *Gouverner la sécurité sociale. Tes réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Palier, B. (2005) Ambiguous agreement, cumulative change: French social policy in the 1990s. IN Streeck, W. & Thelen, K. (Eds.) *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Oxford, Oxford University Press.
- Peck, J. (2001) *Workfare states*, New York, Guildford Press.
- Pontusson, J. (2005) *Inequality and prosperity. Social Europe vs. liberal America*, Ithaca, Cornell University Press.
- Rueda, D. (2007) *Social democracy inside out. Partisanship and labor market policy in industrialised democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Samek Lodovici, M. & Semenza, R. (2008) The Italian case: from employment regulation to welfare reforms? *Social Policy and Administration*, 42, 160–176.
- Seeleib-Kaiser, M. & Fleckenstein, T. (2007) Discourse, learning and welfare state change: The case of German labour market reforms. *Social Policy M Administration*, 41, 427–448.
- Seeleib-Kaiser, M., Van Dyk, S. & Roggenkamp, M. (2008) *Party politics and social welfare. Comparing Christian and Social Democracy in Austria, Germany and the Netherlands*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Swedish Government (2002) *Sweden's action plan for employment*, Stockholm.
- Swenson, P. A. (2002) *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, Oxford, Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. (2004) New risks and social change. IN Taylor-Gooby, P. (Ed.) *New risks, New Welfare?* Oxford, Oxford University Press.
- Thelen, K. (2004) *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Timonen, V. (2004) New Risks – Are they still new for the Nordic welfare states? In Taylor-Gooby, P. (Ed.) *New risks, new welfare*. Oxford, Oxford University Press.
- Torfing, J. (1999) Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state. *Journal of European social Policy*, 9, 5–28.
- Zeitlin, J. & Pochet, P. (2005) *The Open Method of Co-ordination in Action*, Berne, Peter Lang.