

318.491

1995

---

# SZOCIÁL- POLITIKAI ÉRTEŚÍTŐ

---

1995/1

---

---

MTA SZOCIOLÓGIAI INTÉZET



9565  
**HOGYAN LEHETÜNK  
MINDNYÁJAN  
GAZDAGOK ?**

**342773**

(HOGYAN LEHET KORLÁTLAN MUNKAALKALMAKAT TEREMTENI?)

KÖZGAZDASÁGI TANULMÁNY.

IRTA:  
**D<sup>r</sup>. BRÓDY ÁRMIN.**

ÁRA 1 PENGŐ.

BUDAPEST.  
1931

V<sup>2</sup>-K  
**A MUNKANÉLKÜLSÉG ELLENI KÜZDELEM MAGYARORSZÁGI  
EGYESÜLETÉNEK KIADVÁNYAI**

**348810**

**A GAZDASÁGI HELYZET  
ÉS A MUNKANÉLKÜLSÉG**

AZ EGYESÜLET 1913. ÁPRILIS 30.-ÁN MEGTARTOTT  
SZAKTANÁCSKOZMÁNYÁNAK JEGYZŐKÖNYVE.

**4. SZÁM. 1913.**

BUDAPEST, BENCŐ OYLLA CS. ÉS  
KIR. IZDAI KÖNYVKERESKEDE  
(V. KER., DOROTTYA-UTCA 2. SZÁM.)

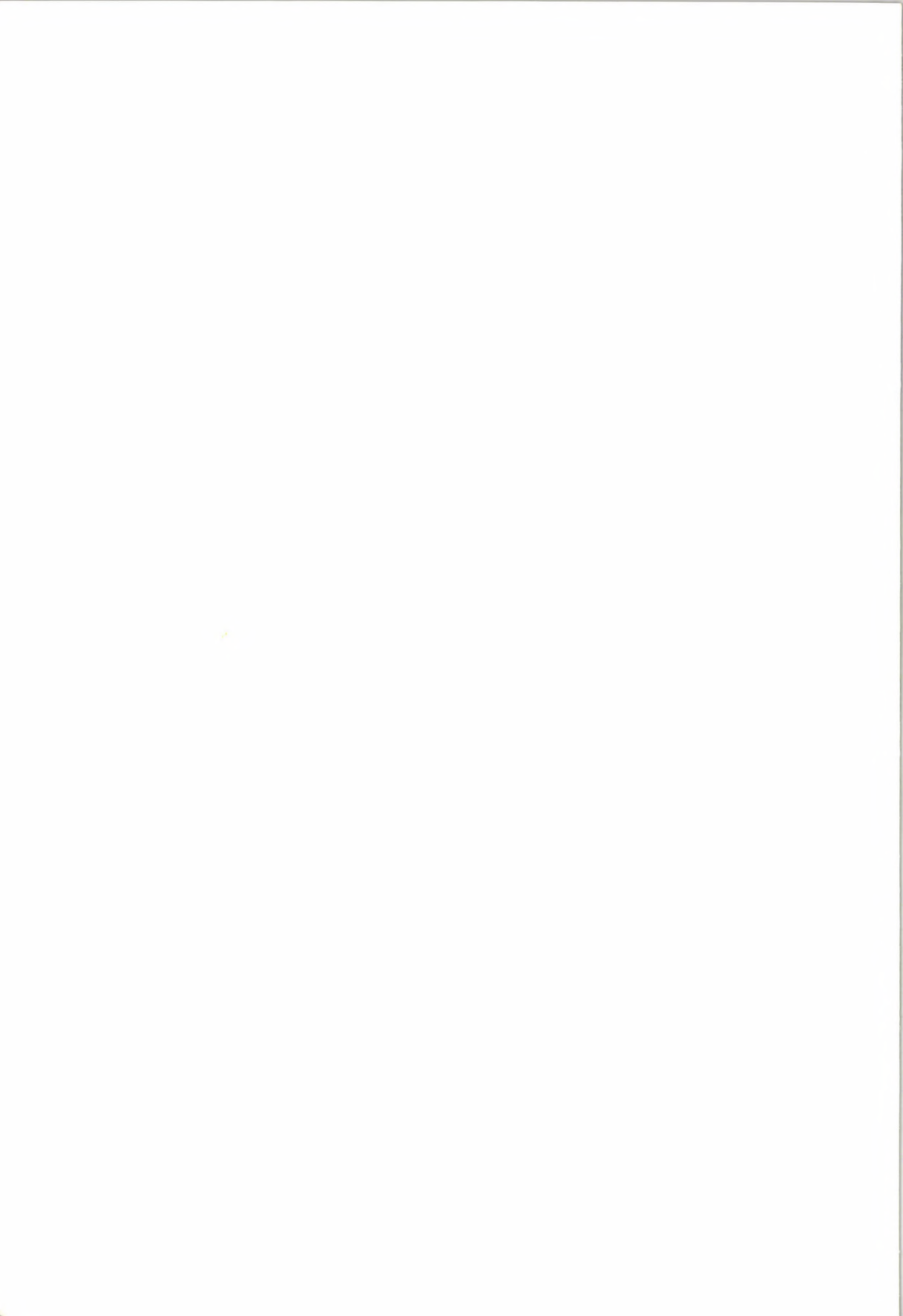
# FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI ORVOSSÁGOS ÉS MÉREGTÁR

TANULMÁNYOK  
A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA ESZKÖZEIRŐL

---

A SZOCIÁLPOLITIKAI ÉRTESÍTŐ KÖNYVTÁRA

---



A SZOCIÁLPOLITIKAI ÉRTESÍTŐ KÖNYVTÁRA

318491

A SZOCIÁLPOLITIKAI ÉRTESÍTŐ KÖNYVTÁRA

# Foglalkoztatáspolitikai orvosságos és méregtár

Tanulmányok a foglalkoztatáspolitikai eszközöiről

Max Weber Alapítvány  
MTA Közgazdaságtudományi Intézet  
Societas Alapítvány  
T-Twins Kiadó  
1995

MAGYAR  
TUDOMÁNYOS AKADÉMIA  
KÖNYVTÁRA

A Szociálpolitikai Értesítő e számának megjelenéséért  
köszönettel tartozunk az alábbi intézményeknek

Adam Smith Alapítvány  
MTA Szociológiai Intézet  
Országos Tudományos Kutatási Alap

Szerkesztette  
Köllő János és Gábor László

© Fazekas Károly, Frey Mária, Hárs Ágnes, Köllő János,  
Lackó Mária, Semjén András, Tóth István György, 1995



## Tartalomjegyzék

Előszó .....	7
<i>Köllő János–Semjén András</i> : A munkanélküli segély mint költség, jövedelem és ösztönző .....	9
<i>Tóth István György</i> : A munkaerő-kínálat korlátozása a nyugdíjkorhatár előtt: A foglalkoztatáspolitikai célú korengedményes nyugdíjazás nemzetközi összehasonlításban .....	99
<i>Lackó Mária</i> : A foglalkoztatási szubvenciók elmélete és a fejlett piacgazdaságok gyakorlata .....	130
<i>Hárs Ágnes</i> : Az átképzés szerepe a munkanélküliség mérséklésében .....	173
<i>Fazekas Károly</i> : Regionális válságmenedzselés a fejlett piaci országokban .....	211
<i>Frey Mária</i> : A munkaidő-csökkentés mint foglalkoztatáspolitikai eszköz .....	235



## Előszó

Magyarország az utóbbi években a nemzeti jövedelem mintegy három százalékát költötte különféle, a munkanélküliséggel közvetlenül összefüggő kiadásokra. Az adófizetők minden megkeresett száz forintjukból majdnem tízet áldoznak segélyek fizetésére, illetve a munkanélküliség csökkentésére irányuló különféle programokra. A rászorultak és az adófizetők érdekei is úgy kívánják, hogy ezt a célokhoz képest szűkös – ám abszolút nagyságát tekintve óriási – összeget ésszerűen költsék el. Ehhez kíván a maga szerény eszközeivel hozzájárulni e kötet, amely a legelterjedtebb foglalkoztatáspolitikai „eszközök” szerepéről és hatásáról próbál képet adni, nem hallgatva súlyos, a célokkal sokszor ellentétes mellékhatásairól sem.

A kötetet mindenkinek ajánljuk, akit a munkanélküliség problémája nem hagy nyugodni: egyetemi hallgatóknak, kutatóknak, munkaügyi szakembereknek, szociális munkásoknak, politikusoknak, szakszervezeti vezetőknek, s minden érdeklődőnek, aki nem sajnálja a fáradságot, hogy a helyenként elkerülhetetlenül száraz közgazdasági okfejtést kövesse. A matematikai szimbólumok használatát, a kutatástechnikai kérdések tárgyalását igyekeztük korlátozni, de teljesen mellőzni nem tudtuk és nem is akartuk. A foglalkoztatáspolitikai eszközök hatásának felmérése (a ritkán előforduló kvázikísérleti helyzetektől eltekintve) csakis meglehetősen bonyolult matematikai-statisztikai eljárások alkalmazásával, esetenként csak sokváltozós modellek keretében képzelhető el. Azok számára is fontos lehet legalább érintőlegesen megismerni a szóban forgó mérési és elemzési eljárások logikáját, akik maguk sohasem fognak ilyesmivel foglalkozni: ez megóvhatja őket az elhamarkodott, téves ítéletalkotástól. A formális modelleket mindazonáltal igyekeztünk verbálisan bemutatni, s csak ahol ez végképp lehetetlennek tűnt, folyamodtunk egyszerűbb képletekhez. A technikai részletek iránt mélyebben érdeklődő olvasót bőséges irodalomjegyzék igyekszik útba igazítani.

A tanulmányok az MTA Közgazdaságtudományi Intézetében folyó Munkanélküliség és munkaerő-politika Magyarországon című kutatás keretében születtek 1992–93-ban az Országos Munkaügyi Központ, az OTKA és a Világbank támogatásával.

*A szerzők*



## A munkanélküli-segély mint költség, jövedelem és ösztönző

### Bevezetés

A „munkanélküli-segély” kifejezés a köznapi szóhasználatban minden országban és korban jelent valamit, csak – sajnos – koronként és helyenként mást és mást. Ezért nem tekinthetünk el a tárgyat körülíró bevezetéstől. Ha a leginkább elterjedt (az OECD statisztikáiban alkalmazott) osztályozást követjük, akkor azt mondhatjuk, hogy a fejlett piacgazdaságokban a munkanélküliek a támogatások négy fajtájára számíthatnak:

a) Biztosítási alapú munkanélküli-segély, amely járulékfizetés alapján jár, s általában attól függő mértékben hozzáférhető (az OECD-metodika szerinti Unemployment Insurance, UI).<sup>1</sup>

b) Munkanélküli-támogatás, amelyet többnyire általános adóbevételekből finanszíroznak, és többnyire bizonyos vagyoni, családi vagy más feltételek függvényében nyújtanak (Unemployment Assistance, UA).

c) Jövedelemkiegészítés, amely abban az esetben illeti meg a munkanélkülit, ha háztartásának jövedelme egy bizonyos küszöb alá esik (Guaranteed Income, GI).

d) Szociális segély, amelyet többnyire az önkormányzatok nyújtanak a rá-szorultság vizsgálata alapján, helyileg változó feltételekkel (Social Welfare, SW).

A munkanélküli-segély intézményét részben a biztosítás iránti kereslet, részben a segélyezés révén megvalósítható jólétnövekedés, emellett pedig makrogazdasági megfontolások hozzák létre (részletesebben lásd az 1. fejezetet). A többcélúság (vagy „többokúság”) abban is megnyilvánul, hogy a legtöbb országban *egyszerre* vannak jelen a biztosítási és a szociálpolitikai jellegű alrendszerek, mint ez a 1. táblázatból is kitűnik. (Az országokat a nemzetközi autójelzésekkel jelöltük).

1. táblázat. Különböző támogatások jelenléte az OECD-országokban a folyamatos munkanélküliség egymást követő hónapjaiban

	1. félév	2. félév	3. félév	4. félév	10. félév
<i>Garantált jövedelem van</i>					
Biztosítás	B NL DK IRL GB P	B NL DK IRL GB P	B NL DK IRL	B NL DK	B
Támogatás	D F	D	P D	IRL P	IRL
Biztosítás+támogatás		F	F	F	F
<i>Garantált jövedelem nincs</i>					
Biztosítás	SF N CND CH  A S GR E JAP USA	SF N CND CH	SF N	SF	D D
Támogatás		E	E A	E A	A SF
Helyi támogatás			S	N S	N S
Csak garantált jövedelem van	NZ AUS	NZ AUS	NZ AUS	NZ AUS	NZ AUS

Forrás: OECD (1991) 208. és 228–230. old. alapján. Maximális jogosultsági idők. Ahol ez függ a szolgálati időtől, 10 éves előzetes munkaviszonyt feltételezünk.

A 2. táblázatban az egyes OECD-országokat aszerint csoportosítottuk, hogy a folyamatos munkanélküliség egymást követő féléveiben (maximálisan) milyen jellegű támogatásokra számíthat az adott ország polgára.

2. táblázat. Támogatások a folyamatos munkanélküliség egymást követő féléveiben az OECD-országokban

	1.	2.	3.	4.	10.
Új-Zéland, Ausztrália	GGGGGG	GGGGGG	GGGGGG	GGGGGG	GGGGGG
Belgium	SSSSSS GGGGGG	SSSSSS GGGGGG	SSSSSS GGGGGG	SSSSSS GGGGGG	SSSSSS GGGGGG
Dánia, Hollandia	SSSSSS GGGGGG	SSSSSS GGGGGG	SSSSSS GGGGGG	SSSSSS GGGGGG	GGGGGG
Franciaország	SSSSSS TTTTTT GGGGGG	SSSSSS TTTTTT GGGGGG	SSSSSS TTTTTT GGGGGG	SSSSSS TTTTTT GGGGGG	TTTTTT GGGGGG
Írország	SSSSSS GGGGGG	SSSSSS GGGGGG	SSSSSS GGGGGG	TTTTTT GGGGGG	TTTTTT GGGGGG
Nagy-Britannia,	SSSSSS	SSSSSS			
Portugália	GGGGGG	GGGGGG	GGGGGG	GGGGGG	GGGGGG
Finnország	SSSSSS	SSSSSS	SSSSSS	SSSSSS	TTTTTT
Norvégia	SSSSSS	SSSSSS	SSSSSS	HHHHHH	HHHHHH
Svédország	SSSSSS	SSSSSS	HHHHHH	HHHHHH	HHHHHH
Ausztria, Németország	SSSSSS	SSSSSS	TTTTTT	TTTTTT	TTTTTT
Spanyolország	SSSSSS	TTTTTT	TTTTTT	TTTTTT	TTTTTT
Svájc	SSSSSS	SSSSSS			
Görögország, Japán, USA		SSSSSS			
Törökország	—				

Forrás: OECD (1991) 201. éa 228–230. old. S=UI T=UA H=SW és G=GI, Besorolás az adott félévben domináns forma szerint.

Pusztá rátékintés alapján is jól érzékelhető, hogy a biztosítási alapú segélyek – amelyek szinte kizárólagos szerepet játszanak az első két félévben – fokozatosan átadják helyüket a rászorultsági alapon nyújtott támogatásoknak. A biztosítási alapú segély már igen ritka a második év végén, és (Belgiumot leszámítva) egyáltalán nem fordul elő a 10. félévben.

A segélyrendszereket egyes országokban kiegészítheti vállalati biztosítás vagy végkielégítés. A szó szoros értelmében vett vállalati segélyek jelentősége elenyésző. A nagyságrendeket jól érzékelteti, hogy az Egyesült Államokban – az egyetlen országban, ahol a kiegészítő biztosítást jelentősnek szokás tekinteni – az ilyen rendszerekben 1987-ben 636 millió dollárt fizettek ki, ami kevesebb, mint az állami munkanélküli-biztosítási kiadások öt százaléka.<sup>2</sup>

Az egyszerű, szolgálati időtől függő vállalati végkielégítés elterjedtebb, de erről igen nehéz lenne átfogó és valamennyire is összehasonlítható adatokkal

szolgálni – ez még egy-egy országon belül is szinte megoldhatatlan feladat. Még Lazear (1990, 710–711. old.) áttekintéséből sem derül ki, hogy *ténylegesen* milyen mértékben egészíti ki a végkielégítés a munkanélküli-segélyeket<sup>3</sup>. Ehhez ismerni kellene a munkanélkülivé válók közül végkielégítést kaptak arányát, és szolgálati idő szerinti megoszlását is, ilyen típusú adatok azonban kevés kivétellel csak kis mintás vizsgálatokban találhatók.<sup>4</sup>

Bár a gyakorlat sokszínű, ez csupán megnehezíti a kutatók dolgát, ám nem jelenti, hogy a segélyezés tudományos vizsgálatáról le kellene mondaniuk. A közgazdasági vizsgálódás számára a lényegi kérdés az: mekkora a várható értéke a munkanélküli jövedelmének, s ez hogyan viszonyul a többi munkaerőpiaci státusban elérhetőhöz? Másfelől: mennyivel emeli a munkanélküli-ellátások finanszírozásának terhe a munkaerő költségét? A különféle rendszerekben megfigyelhető eltérő jogosultsági kritériumok, korlátozások az elmélet nyelvén a különféle támogatásokhoz való hozzáférés eltérő valószínűségeinek felelnek meg, s mint ilyenek, minden további nélkül beilleszthetők a vizsgálódásba. A munkanélküliek jövedelemre tesznek szert, ennek mértékét az emberek kisebb-nagyobb hibával meg tudják becsülni (figyelembe véve a kizáró feltételeket és egyéb korlátozásokat is), ez pedig hat a viselkedésükre. Igaz továbbá, hogy a kifizetések forrását valamiféle adóval teremtik meg, és hogy ez az adó hat a munkáltatók magatartására. A különféle rendszerek eltéréseit az empirikus munka során természetesen messzemenően figyelembe kell venni – és a technikai részleteket e tanulmányban sem fogjuk említés nélkül hagyni – a munkavállalók és munkáltatók magatartásának elméleti elemzése szempontjából azonban e különbségeknél fontosabb az alapvető hasonlóság: hogy az állástalanok *adókból* finanszírozott *jövedelemhez* jutnak. Ami pedig a *végkielégítést* illeti, azt jogosan interpretálhatjuk vállalati segélyként (lásd az 1.2. alfejezetet) vagy pedig az „experience rating” egy sajátos és részleges formájaként (lásd a 2.4. alfejezetet).

## 1. Miért van munkanélküli-segély?

A fejlett piacgazdaságokban mindenhol kialakult a munkanélküli-segély intézménye (Európában ma már csak Törökországban nincs), de ez sehol sem történt spontán módon: létrehívásában és fenntartásában a kezdetektől fogva fontos szerepet játszottak a szakszervezetek és az állam. Ez arra utal, hogy a segélyezéshez a piac szereplőinek komoly érdeke fűződik – ellenkező esetben nehéz lenne megmagyarázni, hogyan lenne képes ilyen sokáig és ilyen sokfelé, pusztán az állam akaratából fennmaradni – ám a piaci mechanizmus mégsem elégséges ahhoz, hogy *ténylegesen* létre is jöjjön – ellenkező esetben nehéz lenne megérteni, miért van az, hogy a működésébe liberális, konzervatív és szocialista kormányok mindenkor és mindenhol beavatkoznak.

Abban mindenki egyetérteni látszik – néhány szélsőségesen elfogult közgazdászt leszámítva, akik a munkanélküliséget *teljes egészében* a segélyek nyakába varrnák<sup>5</sup> –, hogy segélyekre „szükség van” abban az értelemben, hogy ha valaki valamiért eltörölné őket, egy demokratikus politikai berendezkedésű piaci gazdaságban hamarosan újból megjelenének. A fogósabb problémát (hogy a mun-



kanélküli-segélyezés kialakult ugyan, de csak elkerülhetetlennek látszó, nagyfokú állami beavatkozás mellett) a közgazdászok alapvetően háromféleképp magyarázzák: az első magyarázat *piaci kudarcokra* hivatkozik, a második a *társadalmi jóléti optimum* felé történő elmozdulást mutat ki a segélyeket megalapozó jövedelem-újraelosztás következményeképp, a harmadik pedig *gazdaságpolitikai* érveket sorakoztat fel az államilag garantált segélyrendszer mellett.

## 1.1. Piaci kudarc-magyarázatok

### 1.1.1. A BIZTOSÍTÁSI PIAC

Ha az egyén – amennyiben van munkája – munkájával  $w$  bért keres, viszont – bármely időszakban  $p$  valószínűséggel bekövetkező munkanélküliség esetén semmilyen jövedelmet nem kap, azaz jövedelme

$$Y = \begin{cases} w & p \text{ valószínűséggel} \\ 0 & (1-p) \text{ valószínűséggel} \end{cases}; \text{ és } Y = C, \quad (1)$$

akkor (a diszkontálás problémáját elhanyagolva):

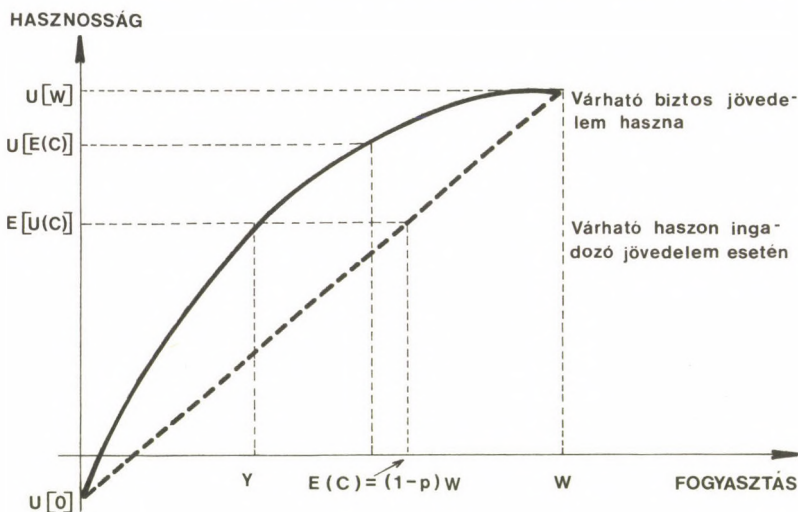
$$E[U(C)] = p \cdot U(0) + (1-p) \cdot U(w) \quad (2)$$

fogyasztásból<sup>6</sup> eredő haszonra számíthat. Ha az egyén kockázatkerülő, az *meghatározás szerint* azt jelenti, hogy a bizonytalan kimenetektől remélhető hasznok  $E[U(C)]$  várható értékét kevesebbre értékeli, mint ugyanekkora biztos jövedelem  $U[E(C)]$  hasznát, tehát hajlandó  $p \cdot w$  nagyságú bért folyamatosan megtakarítani, hogy abból próbálja a megélhetését finanszírozni a munkanélküliség ideje alatt. Várható haszna ez esetben  $U[(1-p) \cdot w]$  lehet, amit előnyben részesít a fenti képletben szereplő  $E[U(C)]$ -vel szemben, mint az 1. ábra mutatja.<sup>7</sup>

Az ábrán látható, hogy a munkás (fogyasztásból eredő) várható haszna – amennyiben megtakarítani nem kíván  $-E[U(C)]$ ; ennél azonban jobb stratégiát is választhat, ha lehetősége van takarékoskodni és korlátlan kamatmentes hitelt kaphat. Ha ugyanis foglalkoztatása idején csak jövedelmének  $(1-p) \cdot 100\%$ -át fogyasztja el,  $p \cdot 100\%$ -át pedig mindig félreteszi, hogy munkanélkülisége idején ebből, illetve hitelből változatlan szintű fogyasztást biztosítson magának, az ehhez tartozó  $U[E(C)]$  hasznosság nagyobb. Sajnos a munkás adott és ismert  $p$  mellett sem lehet biztos abban, hogy a munkában és munka nélkül töltött időszakok úgy következzenek egymásra, hogy az előbbi időszakok megtakarításai *mindig* fedezzék ez utóbbiakban felmerülő kiadásokat, arra pedig különösen nem számíthat, hogy korlátlanul hozzáférhető kamatmentes hitelből fedezheti az átmeneti deficitet, ezért valójában  $p \cdot w$ -nél jóval *többet* kellene megtakarítania, hogy elkerülhesse fogyasztása nagyfokú ingadozását. Ennél a magánmegtakarítási változatnál azonban – legalábbis elvileg – kedvezőbb megoldást kínál a *biztosítás*.

A munkás kétféle módon is elérheti az  $E[U(C)]$  várható hasznosságot: vagy *hosszú idő átlagában* a 0 és  $w$  jövedelmekkel járó hasznosságok átlagaként, vagy

1. ábra. Kockázatkerülő munkavállaló várható haszna előtakarékoság és korlátlan, kamatmentes hitel esetén  $/U[E(C)]/$ , illetve előtakarékoság hiányában  $/E[U(C)]/$ .



Forrás: Burtless (1990), 75. old. és Barr (1987), 109. old. alapján

pedig mint egy *biztos* (a várható jövedelemnél kisebb)  $Y^*$  jövedelemhez tartozó haszносágot. A biztonság értéke az egyén számára

$$V = E(C) - y^*, \quad (3)$$

azaz *jövedelme* (fogyasztása) várható értékének és a mindenkor jövedelme elfogyasztásából származó *haszносág* várható értékével azonos hasznot eredményező *állandó jövedelemnek* a különbsége. Egy racionális és kockázatkerülő egyén bármely olyan nettó árat hajlandó megfizetni jövedelme állandóságáért, melyre

$$\Phi \leq V. \quad (4)$$

$\Phi$  a biztosítás nettó díja, ami nem azonos a bruttó biztosítási díjjal. A nettó díjat megkapjuk, ha a  $\Pi$  bruttó díjból levonjuk a biztosítási kifizetés várható értékét, ami – teljes kockázatot fedező biztosítás esetén – az egyén várható veszteségével azonos. Ha a jövedelemvesztés értéke  $L = w$

$$\Phi = \Pi - pL = \Pi - pw. \quad (5)$$

A biztosító részére akkor éri meg a biztosítás, ha a bruttó biztosítási díj nem kisebb, mint a várható kárnak (azaz  $pL$ -nek, mivel példánkban az  $L$  káresemény bekövetkezési valószínűsége  $p$ ) és a biztosító tranzakciós költségének az összege.

Profitmaximalizáló biztosítók esetén a piaci egyensúlyból következő 0 profit feltétel miatt a feltétel egyenlőség formájában írható fel.

$$II = pL+T. \quad (6)$$

Magánbiztosítók tehát kompetitív piacon ilyen ár mellett kínálnának biztosítást – ha megteszik. Ahhoz ugyanis, hogy a magánbiztosításnak legyen kínálata, az egyes egyénekre vonatkozó  $p$ -kre különböző feltételeknek kell teljesülniük.

(i) A káresemények egymástól függetlenek.

(ii) Az egyes egyénekre vonatkozó  $p$  valószínűségek ismertek vagy becsülhetők (tökéletes információ).

(iii) Nincs kontraszelekció a biztosítottak között.

A fordított szelekció a biztosító és a biztosított közti esetleges információs aszimmetria következménye. Ha kétféle típusú egyén van,  $N_H$  magas és  $N_L$  alacsony kockázatú, akkor a piaci hatékonyságnak megfelelő biztosítási díjaknak el kell térniük.<sup>8</sup>

$$II_L = p_L L + T. \quad (7)$$

$$II_H = p_H H + T. \quad (8)$$

Ha azonban a biztosító nem ismeri az egyes egyének kockázat szerinti hovatartozását, csak a kockázatok megoszlását, nem tehet jobbat, mint hogy *egysegesen* az átlagos várható kár alapján számítja a díjat, amely így

$$II = \left[ p_H \frac{NH}{N_H+N_L} + p_L \frac{NL}{N_H+N_L} \right] L + T. \quad (9)$$

Az ilyen egységes díjú biztosítás kevésbé lesz hatékony, mint az egyéni valószínűségek alapján differenciált díjú lett volna. Megeshet, hogy az alacsony kockázatú egyének számára az átlagos várható kockázat alapján számított biztosítás irracionálisan drága, és ezért ők kivonulnak a piacról; ekkor a magánbiztosítás ellehetetlenül.

(iv) Nincs erkölcsi kockázat. Ennek a követelménynek a szigorú formája azt jelenti, hogy a biztosított számára mind a káresemény nagysága ( $L$ ), mind bekövetkezési valószínűsége ( $p$ ) exogén adottság. Kevésbé szigorú formájában ez a kikötés nem zárja ki a kár nagyságának vagy valószínűségének egyéni befolyásolhatóságát, csak feltételezi, hogy ez a tevékenység az egyén számára akkora költséggel jár, ami nagyobb, mint a belőle várható nyereség.

Az erkölcsi kockázat ellen a biztosítók részben ellenőrzéssel védekezhetnek, részben pedig úgy, hogy soha nem nyújtanak teljes kártérítést, hanem önrészesedést kötnek ki (*Baily* [1978]); végül a biztosítási díj emelésével is megpróbálhatják egyensúlyba hozni bevételeiket és kiadásait. Ezzel azonban súlyosbíthatják a *kontraszelekciót*, amin ez esetben az értendő, hogy biztosítást kötni leginkább azok az ügyfelek hajlandók, akiket különösen magas kockázat fenyeget, s minél magasabb a díj, annál inkább erre a halmazra korlátozódik az ügy-

félkör. (Az erkölcsi kockázat, az egyoldalúan bevételorientált biztosítói reakció és a kontraszelekció önerősítő ördögi körét szemléletesen példázta a Casco gyászos hazai története.) Nyilvánvaló, hogy munkanélküliségi biztosítás esetében mindkét említett tényezővel fokozottan kellene számolnia egy magánbiztosítónak.

Az erkölcsi kockázat problémája ráadásul nemcsak a munkavállalók, hanem az állam esetében is felmerül. Az állam a minimumbér-szabályozáson keresztül befolyásolja a béreket. Tiszta magánbiztosítás esetén a minimumbérek emelése nem növeli a költségvetési kiadásokat, ezért vonzó lehet – ugyanakkor válságba sodorhatja a biztosítókat, mert növeli a káresemények számát, valamint a minimumbérrel tiszta magánbiztosítás esetén is összefüggésben álló segélyeket. Az e helyzetben tanúsított kormányzati önmérséklet már maga is állami beavatkozásnak, a tiszta magánbiztosítástól való eltérésnek tekinthető [Boadway és Marcceau (1991)].

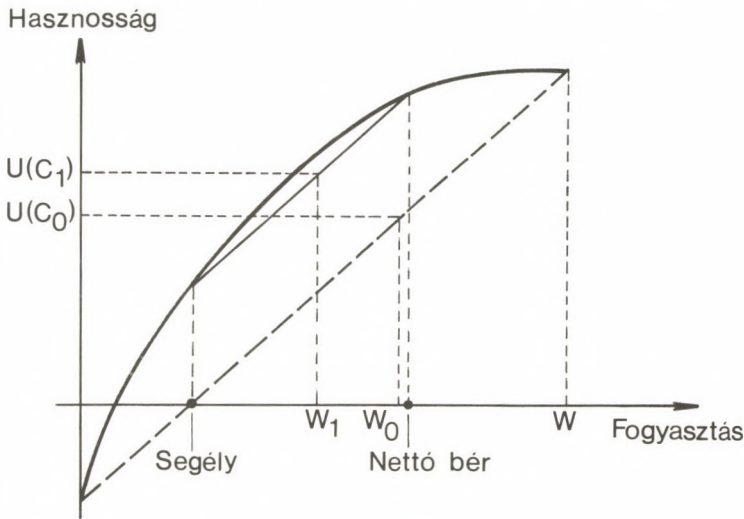
Könnyen bizonyítható [lásd például Varian (1991), 280–282. old.], hogy egy erkölcsi kockázattól mentes világban a munkavállaló teljes biztosítást kötne és köthetne. Ilyenkor a biztosító bevételei fedeznék kiadásait, a munkavállaló pedig optimálisan alokálná erőforrásait (mert a munkanélküliség esetén kapott segély és a „káresemény” nélküli helyzetben élvezett, a járulék levonása utáni nettó bér határhaszna egyenlő lenne).<sup>9</sup> Erkölcsi kockázat mellett az optimális biztosítás (ha  $p$  függ az  $S$ -sel jelölt kárelőfordulástól, azaz  $p=p(S)$ , méghozzá úgy, hogy  $dp/dS > 0$ ) már nem nyújthat teljes kárpótlást a jövedelemvesztésére, de ennek ellenére is növelheti a biztosított várható hasznát. Az előzőhöz hasonló 2. ábrán egy ilyen helyzetet mutatunk be. A várható jövedelem biztosítás nélkül  $W_0 = [1 - p(0)]W$ ; biztosítás esetén pedig  $W_1 = [1 - p(S)]W$ . Bár utóbbi a  $dp/dS > 0$  feltétel miatt biztosan kisebb, mint  $W_0$ , a hozzá tartozó haszon azonban továbbra is felülmúlja a biztosítás hiányában várhatóat. (Túlságosan magas segély és járulék esetén persze elméletileg az is elképzelhető, hogy a biztosítás mellett várható haszon is kisebb, mint annak hiányában, ám ilyen esetben a biztosítás aligha maradhatna fenn tartósan.)

Az erkölcsi kockázat és a kontraszelekció korlátozására tehát a biztosítónak és az államnak is lehetnek eszközei.

Ami valójában mégis szinte reménytelenné teszi a magánintézmények kínálta munkanélküliségi biztosítás helyzetét, az a káresemények korreláltsága. A biztosító likviditása szempontjából fontos, hogy a kifizetéseknek a várható érték körüli ingadozása ne legyen nagyon nagy: ezért törekszenek az intézetek a kockázat szétterítésére, s nem kötnek, mondjuk, tiszta földrengés-biztosítást egy-egy térségre. A munkanélküliség konjunkturális hullámzásai miatt olyan nagy összegű viszontbiztosításra – s ennek fedezésére olyan magas díjakra – lenne szükség, hogy az megakadályozná a megfelelő méretű és összetételű ügyfélkör kialakítását.

A munkaerőpiacon tehát nagyon nehezen alakulhat ki tiszta magánbiztosítás. A szakszervezetek és az állam részvételét e téren a munkavállalói szándékok és a piaci korlátok ellentmondása is indokolhatja. De nemcsak ez.

2. ábra. Kockázatmentes munkavállaló várható haszna biztosítás hiányában  $[U(C_0)]$  és biztosítás esetén  $[U(C_1)]$  erkölcsi kockázat jelenlétében



Forrás: Burtless (1990), 80. old.

### 1.1.2. A MUNKAERŐPIAC

Munkanélküli-segélyezés nemcsak a munkavállalók kezdeményezésére alakulhat ki; elvileg elképzelhető, hogy a munkáltatók nyújtsanak biztosítást dolgozóiknak. Ez részét képezheti a vállalat által nyújtott „javadalmazási csomagnak” és amint azt az előző pontban láttuk, a kockázatmentes munkavállalók számára vonzóbb lehet, mint a béremelés. Ezért feltételezhető, hogy a vállalatok versenyében előnyt szereznek a munkanélküli-segélyt nyújtó cégek, s ez a segélyezés általános elterjedéséhez vezet.

Bármely logikusan hangzik is az érvelés, szembeszökően ellenkezik a tapasztalattal, mely szerint a vállalatok általában nem nyújtanak segélyt a dolgozóiknak.

Az ellentmondás feloldásának kulcsát a hatékony bér elméletének úttörő írása (Shapiro és Stiglitz, 1984) a munkanélküli-segély, a bér és a dolgozók szorgalma közötti összefüggésben találja meg. A munkanélküliség esetén élvezett jövedelem minden szintjéhez tartozik egy kritikus bérszint, amely szükséges ahhoz, hogy a dolgozók ne lazsálganak. (E helyen eltekintünk az összefüggést leíró feltétel formális levezetésétől.) A segély bevezetése ilyen helyzetben kétszeresen költséges: egyrészt önmagában, másrészt pedig azért, mert emeli a kritikus bér szintjét. Ezért piaci egyensúly mellett a vállalatok nem kínálnak segélyt, hanem minden javadalmat bérként fizetnek ki.<sup>10</sup>

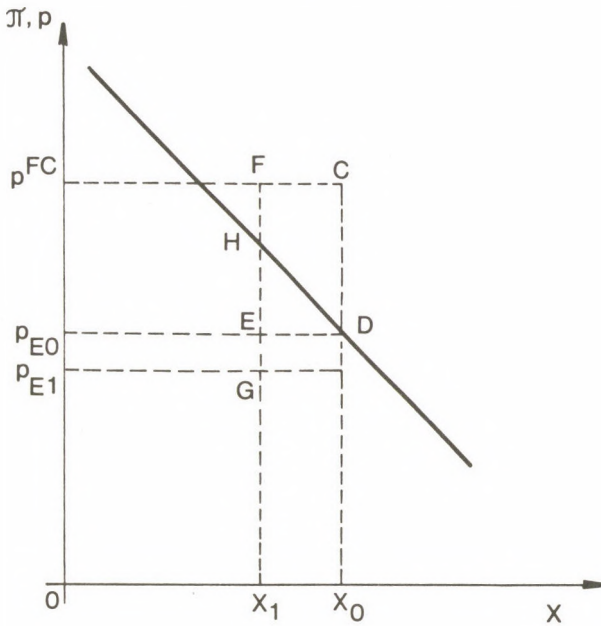
Ha a vállalatok következetesen csak a külső okokból bekövetkező elbocsátás esetére ajánlanak fel segélyt, a fegyelmi okokból elbocsátottakat és az önkéntes kilépőket viszont kizárnák ebből a kedvezményből<sup>11</sup>, akkor anélkül emelhetnék

a munkavállalók jólétét, hogy az ösztönző hatás kiváltásához szükséges bért emelniük kellene. Ezt a problémát a *Shapiro–Stiglitz* tanulmány röviden, egy lábjegyzetben elintézi: „*Implicitite feltételezzük, hogy a vállalat nem fog csak a gazdasági okokból elbocsátottaknak segélyt kínálni. Ez azért van így, mert a vállalat mindig elbocsáthatja (fegyelmileg) a más okból távozni készülöket, és számára optimális mindig így tenni.*” (437. old. 11. l.) Az okok szétválasztása valóban nehéz, és a vállalatok gyakran sikeresen törekszenek arra, hogy vállalt anyagi kötelezettségeik alól az esetek célirányos interpretálásával kibújjanak.<sup>12</sup> Nem világos azonban, miért ne lenne képes egy okos vállalati vezetés belátni egy ilyen rövidlátó politika hátrányait, s meghatározott esetekre (például hirtelen rendelkezscsökkenés) segélyt kínálni – ezt valójában meg is teszik azok a vállalatok, amelyek állaspénz vagy meghosszabbított fizetett szabadság formájában segélyezik munka nélkül maradt dolgozóikat. Hogy az effajta segélyezés vagy a végkielégítés mégsem válik általánossá, abban alighanem az aszimmetrikus informáltság problémája a ludas. A munkások vagy mérnökök hozzájárulása a termékhez nem különíthető el pontosan, s olyan „objektív okok” előidézésében, mint például egy hirtelen rendelkezscsökkenés, szerepet játszhat az ő elégtelen teljesítményük, amely a versenytársakénál kicsit magasabb költségeket vagy gyengébb minőséget okoz. Mivel a nem kellő intenzitású munka szerepe nem állapítható meg pontosan, az eset megítélése vita tárgya lehet, a munkanélküliség esetén várt jövedelem – és vele a kritikus bérszint – pedig emelkedhet. Igaz, megfelelő szerződésekkel (lásd például *Becker és Stigler*, 1989) a lazálásban való érdekeltség visszaszorítható, de aligha szüntethető meg: a vállalatok jelentős része a Shapiro és Stiglitz elemezte okból, végső soron azonban az aszimmetrikus informáltság miatt nem fog segélyt kínálni.

## 1.2. Jóléti magyarázatok

Pauly (1974) nyomán igazolható, hogy a kötelező állami munkanélküli-segélyrendszer bevezetése nemcsak a társadalmi jólét nem paretoi értelemben vett növekedését jelenti, azaz hogy a nyertesek többet nyernek, mint amennyit a vesztesek veszíteni kényszerülnek. Pareto-javítást is megtestesíthet az az eset, amikor (a jó kockázatot megtestesítő egyének preferenciái alapján, többségi elv alapján választott) „egységes mennyiségű” biztosítást kötelezővé tesznek. Mivel a kötelező biztosítás mennyisége a jó kockázatú emberek által választott egyensúlyi szinten lesz, az ő hasznosságuk – feltéve egy pillanatra, hogy a kötelező biztosítás díja a (9) képlet alapján fizetett „átlagos” díjjal lesz egyenlő – nem változik. Mivel a rossz kockázatú emberek számára nyújtott kötelező biztosítás mennyisége alacsonyabb lesz, mint amennyit a tiszta piaci esetben ők maguk vásároltak volna, az ilyen emberek ezáltal hasznosságot vesztenek. Ezt a veszteségüket azonban kompenzálhatja az, hogy a biztosítási díj csökken, mivel az – a „túl-biztosításra” való ösztönzés miatt – korábban magasabb volt a biztosítottak körében, mint az előírt mértékű kötelező biztosítás esetén lesz. Ez az aránycsökkenés a (9) képlet értékére csökkentőleg hat. Ráadásul a díjcsökkentés a jó kockázatúak részére a korábbival megegyező szolgáltatásért kevesebb kiadást jelent. Tehát mindkét csoport tagjai jól jártak. Az elmondottakat illusztrálja a 3. ábra.

3. ábra. „Rossz kockázatú” egyén keresleti görbéje



Forrás: Pauly (1974), 58. old.

Az egyenes a rossz kockázatú egyén által fogyasztott biztosítás mennyiségét hasonlítja össze a piaci és a kötelező modellben. A szabályozás hatására a biztosításból a rossz kockázatú egyén által fogyasztott mennyiség  $X_0$ -ról  $X_1$ -re csökken. A jó kockázatúak által a rosszaknak fizetett támogatás (a díjban fizetett „adó”) csökkenésének nagysága  $FCED$ . A biztosítási díj az összetétel-változás hatására  $p_{E0}$ -ról  $p_{E1}$ -re esik, úgyhogy  $p_{E1}$  teljesíti:

- $p_{E0} EGp_{E1} < FCDE$
- $X_1EDX_0 + p_{E0}EGp_{E1} > X_1EDX_0 + HDE$  (a bal oldalon tulajdonképpen  $p_{E0}X_0 - p_{E1}X_1$ , azaz az árcsökkenés miatti kiadáscsökkenés áll).

A rossz kockázatúakat a korábbiánál kevesebb biztosításért már a  $HDE$  fogyasztói többlet is „kárpótolta” volna, de ők most többet,  $p_{E0}EGp_{E1}$ -t nyernek.

Némileg eltérő az előzőektől – bár végső soron ugyancsak externalitáson alapszik, s így akár a hatékonysági érvelésekhez is sorolható – az az eset, amikor feltételezzük, hogy az egyes egyének jövedelme a többi egyén által élvezett hasznosságra is kihat<sup>13</sup> (Hochman–Rodgers, 1969). Ilyenkor valójában azt az érvet alkalmazzák, hogy a társadalom többi tagja számára externális – tényleges és pszichikai – költségekkel jár a biztosítással nem rendelkezőkre háruló kockázat (Barr, 1987).

Vegyünk egy két egyénből álló társadalmat; tételezzünk fel egy gazdagot ( $R$ ) és egy szegényt ( $P$ ), valamint hasznossági függvényeiket úgy, hogy  $U^P = f(Y^P)$  és  $U^R = f(Y^R, Y^P)$ , ahol az  $Y$ -ok a jövedelmeket jelölik, továbbá tegyük fel, hogy  $U^R$   $Y^R$  szerinti parciális deriváltja pozitív,  $Y^P$  szerinti parciális deriváltja pedig nem negatív, akkor a gazdag  $R$ -től a szegény  $P$ -nek nyújtott jövedelemátcsoportosítás, redistribúció (akár még önkéntes alapon is) racionális lehet, hiszen növelni fogja  $P$  hasznát (mivel jövedelme megnő), és  $R$  hasznát is (mivel  $P$  jövedelme megnő, és ez szerepet játszik az ő hasznossági függvényében) *amennyiben*

$$\frac{U^R}{Y^P} > \frac{U^R}{Y^R}. \quad (\text{Barr, 1987, 87. old.}).$$

Például ha a segélyek képesek mérsékelni a munkanélküliség negatív externális hatásait (tegyük fel: a bűnözést), még akkor is kifizetődő lehet a járulék fizetése, ha a befizetőt nem fenyegeti munkanélküliség. Ilyenkor paretói értelemben is nőhet a jólét (senkinek sem lesz rosszabb, miközben egyeseknek jobb).

A hagyományos *társadalmi jóléti függvény* is alkalmas keret lehet a biztosítási piacon történő beavatkozás indoklására. Nem csökkenő, szimmetrikus és additív társadalmi jóléti függvény feltételezéséből következik, hogy az egyes egyének  $U_i$  hasznossági függvényei nem különböznek, és az  $U'(y_i)$  deriváltak szemipozitívak:

$$U'(y^i) = \frac{dU(y_i)}{dy^i} \geq 0.$$

Egy kötelező biztosítási vagy jövedelemfenntartási programnak a társadalmi jólétre gyakorolt hatását – amennyiben a járulékok/adók és a segélyek együttesen az egyéni jövedelmeknek csak kicsiny változásait eredményezik – a következő teljes differenciál írja le:

$$W = U'(y^1) y^1 + U'(y^2) y^2 + \dots + U'(y^n) y^n. \quad (10)$$

Az egyszerűség kedvéért tegyük fel, hogy a járulék/adó – segély típusú jövedelemátcsoportosítás csak két csoportot érint, nevezetesen a foglalkoztatottakét [ $iE$ ] és a munkanélküliekét [ $iUI$ ]. Ekkor, amennyiben a járulékot fizető nem munkanélküliek hasznosságcsökkenése kisebb, mint a segélyben részesülő munkanélküliek által a segély hatására tapasztalt hasznosságnövekedés

$$\sum_{i \in E} U'(y_i) y_i < \sum_{i \in UI} U'(y_i) y_i, \quad (11)$$

akkor jóléti alapon annak ellenére is indokolt lehet a kötelező biztosítás okozta újraelosztás, hogy az nem Pareto-javítás.

Végül megjegyezzük, hogy az állam eljárhat a rawlsi elvek szerint is, tehát előnyben részesíthet olyan megoldásokat, amelyek a társadalom legrosszabb helyzetben lévő tagjainak jólétét emelik.



### 1.3. Gazdaságpolitikai érvek

Az állam beavatkozását nemcsak a fent bemutatott „piaci kudarcok”, illetve jóléti megfontolások indokolhatják, hanem – egyes elemzők szerint – fiskális szempontok is. A segély hiányában erősen visszaeső jövedelmek, a növekvő szegénység miatt később nagyobb egészségügyi, oktatási és jóléti kiadások válhatnak szükségessé. A jelenlegi adók jövőbeni adókat váltanak ki, megtakarítással kecsgetető *intertemporális helyettesítésre* nyílik ily módon lehetőség.

A segélyezés kutatása komoly kétségeket vet fel e gondolatmenet általános érvényességét illetően. Egyfelől: a gazdaságpolitikusokat nem könnyű lázba hozni a távoli  $t+n$  évben keletkező megtakarítások gondolatával. Másfelől nyilvánvaló ugyan, hogy a segélyek mérséklik a fizikai leromlást – és ezen keresztül bizonyos jövőbeni kiadásokat –, az emberi tőke kopásához azonban maguk is hozzájárulnak azon keresztül, hogy növelik a munkanélküliség hosszát, s nem csökkentik, hanem éppenséggel növelik a jövőben szükségessé váló oktatási kiadásokat. Nem véletlen, hogy ezt a korábban általánosan elfogadott elvet [lásd például Lester (1962) könyvének 3. oldalát] ma már ritkábban emlegetik.

A gyakrabban hangoztatott – és feltétlenül szilárdabb talajon álló – makrogazdasági érv szerint a munkanélküli-segély *automatikus stabilizátorként* működhet. Stabil járulékkulcsok esetén a segélypénztár konjunktúrában szufficitessé lesz, vásárlóerőt von ki, dekonjunktúrában viszont a tartalékok segélykénti kifizetésével fékezi a jövedelemesést. Természetesen ez az előny csak a várományfedezeti (funded, asset-based) rendszerekben bontakozhat ki, egy tiszta felosztó-kirovó (pay as you go) szisztémában nem. Sőt a járulékkulcsoknak a dekonjunktúrával párhuzamos emelése még mélyíti is a válságot.<sup>14</sup> Ha pedig a kulcsokat vagy az adóztatható jövedelem felső határát *utólagosan* igazítják a kassa egyenlegéhez – márpedig valamennyi késés elkerülhetetlen –, akkor a ciklusban játszott szerep felettébb bizonytalan lesz attól függően, hogyan viszonyul egymáshoz a ciklus periódushossza és a kiigazítás időigénye.<sup>15</sup> Az Egyesült Államokban például – a számítógépes nyilvántartások bevezetése előtt – az automatikus kiigazítás késése kb. egy év volt, ami Lester (1962, 20–24. old.) szerint inkább erősítette, mint csillapította a ciklust.

## 2. A segély mint költség

A különféle munkanélküli-támogatások adózási háttere az egyes országokban jelentősen eltérhet, ugyanazon kiadást is finanszírozhatják eltérő adók, például akkor, ha a bérekre kivetett járulékokból képzett segélyalap deficitjét általános adóbevételekből fedezik. Másfelől a munkanélküliség „kezelése” végett kivetett adókból is különféle kifizetéseket teljesíthetnek (például segélyeket és korai nyugdíjakat is), néhány országban ráadásul a költségvetés foglalkoztatási célú elemei nem különülnek el a társadalombiztosítástól. Illusztrációként szolgáljon a 3/a táblázat.

3/a táblázat. Munkáltatói és munkavállalói járulékok a bérköltség, illetve a bér százalékában, valamint a befizetések felhasználása néhány országban 1984-ben

	Ausztria	Franciaország	Németország	Anglia	Svédország
Munkáltatók	2,2	4,1	2,3	10,5	1,3
Munkavállalók	2,2	1,7	2,3	9,0	**
Felhasználás:					
Segélyek	+	+	+	+	+
Aktív eszközök	+	-	+	+	***
Általános társadalombiztosítás	-	-	-	+	-
Kormányzati hozzájárulás a segélyekhez (%)	4,9	34,9	21,0	13,0	40,4

Reubens (1990, 185. old.) alapján

\*\* Segélyalaponként változó

\*\*\* 1983 előtt nem, azóta igen

Mint az a táblázatból is kiderül, reménytelen vállalkozás lenne a teljes terhet – adónemről adónemre haladva, majd az egyes tételeket aggregálva – megállapítani. Ehelyett a munkanélküliséggel kapcsolatos kiadások GDP-hez viszonyított arányát tekintjük. Az OECD-ben alkalmazott egységes számbavételi elvek biztosítják, hogy ez a hányados a kiadásoknak többé-kevésbé azonos körét fogja át. A 2.1. alfejezetben a kiadások nagyságáról és szerkezetéről próbálunk képet adni. A 2.2. alfejezet az egyensúlyi járulékokat, a 2.3. a terhek megosztását elemzi a munkavállalók, a munkáltatók és a fogyasztók – mint csoportok – között, míg a 2.4. alfejezet tárgya a munkavállalók, illetve munkaadók csoportjain belüli differenciálás.

### 2.1. A munkanélküliséggel kapcsolatos kiadások (adóteher)

Tiszta magánbiztosítás esetén a kárértékre vetített járulékkulcs egyenlő a káresemény bekövetkezésének valószínűségével. Az optimális segély erkölcsi kockázat jelenlétében kisebb, és ez kisebb járulékkulcsot tesz lehetővé, míg az erkölcsi kockázat elhárításának (ellenőrzési) költségei, valamint a káresemények korreláltsága miatt szükséges tartalékképzés igényei növelik azt. Ezek azonban túlon túl általános elvek ahhoz, hogy útbaigazítsanak, s sokat nem tanulhatunk a közvetlen nemzetközi összehasonlításból sem. A való életben jelentékeny különbségek mutatkoznak a járulékok nagyságában az egyes országok között. Az Egyesült Államokban a beralapot terhelő adó a második világháború utáni évtizedekben 0,85–1,1% között mozgott, és ritkán haladta meg az 1%-ot, az esetenként 10%-ot megközelítő munkanélküliség ellenére sem. (Burtless, 1990, 73. old.) Ugyanakkor Európában nem számít különlegesen magasnak a mai magyarországi mérték sem. A GDP-hez mért segélyezési kiadások a 0,5–3,5%-os sávban, a teljes munkaerőpiaci kiadások a 0,5–5%-osban szóródnak az OECD-or-

szágokban. (Layard et al., 1991, 479. old.) Magyarországon 1992-ben a GDP mintegy 2,2%-a, illetve 2,8%-a volt a segélyezési, illetve a teljes kiadás.

Vajon miért térnek el oly nagy mértékben az egyes országok segélyrendszerei a folyósítási időt és a segélyek nagyságát – következésképp az adóterhet is – tekintve? Van-e valamiféle közgazdasági magyarázat arra, hogy egyes országokban sokat, másutt keveset hajlandók költeni segélyekre?

Kézenfekvő, hogy válaszáért az alkuelmélethez forduljunk. Ha a felek érdekeltsége a munkanélküliség nagyságát és a munkanélküliség esetén várható jövedelmet tekintve eltér, akkor a különféle felépítésű alkurendszerekben eltérő felépítésű és nagyságú segélyezési, illetve foglalkoztatáspolitikai kasszákkal fogunk találkozni, és meggyőzőbb indoklást remélhetünk, mint hogy a különbségeket történelmi véletlenek vagy a kormányok szeszélye alakítja.

### 2.1.1. AZ ÖSSZES KIADÁS

Mint említettük, a munkanélküliséggel közvetlenül összefüggő összes, részben költségvetési, részben társadalombiztosítási jellegű kiadások az OECD országokban meglehetősen tág határok – a GDP 0,5–5%-a – között mozognak (3/b táblázat). E kiadások közé tartozónak tekintjük – az OECD-ben kialakított gyakorlatnak megfelelően – a munkaközvetítő és segélyező apparátus költségeit, a segélyeket, az átképzéssel, az ifjúsági programokkal, a korai nyugdíjazással és a rokkantnyugdíjazással kapcsolatos ráfordításokat, valamint a foglalkoztatási szubvenciókat.<sup>16</sup>

3/b táblázat. Foglalkoztatáspolitikai kiadások a GDP százalékában 1987–89-ben az OECD országokban, %

ORSZÁG	K i a d á s o k		
	1987	1988	1989
Európai „centrum”			
Belgium	4,51	4,21	3,92
Dánia	5,02	5,43	5,83
Franciaország	3,03	2,89	2,85
Németország	2,37	2,43	2,25
Hollandia	3,94	3,80	3,50
Ausztria	1,47	1,31	1,22
Finnország	2,50	2,48	2,15
Norvégia	0,75	0,95	1,90
Svédország	2,69	2,45	2,20
Svájc	0,40	0,35	0,30
Európai „periféria”			
Görögország	0,73	0,72	0,88
Írország	5,08	4,83	4,39
Portugália	0,84	0,79	0,84
Spanyolország	3,18	3,18	3,21
Nagy-Britannia	2,41	1,86	1,50

ORSZÁG	K i a d á s o k		
	1987	1988	1989
Tengerentúl			
Ausztrália	1,47	1,26	1,11
Kanada	2,19	2,08	2,08
Japán	0,56	0,64	0,51
Új-Zéland	1,72	2,00	2,56
USA	0,78	0,70	0,73

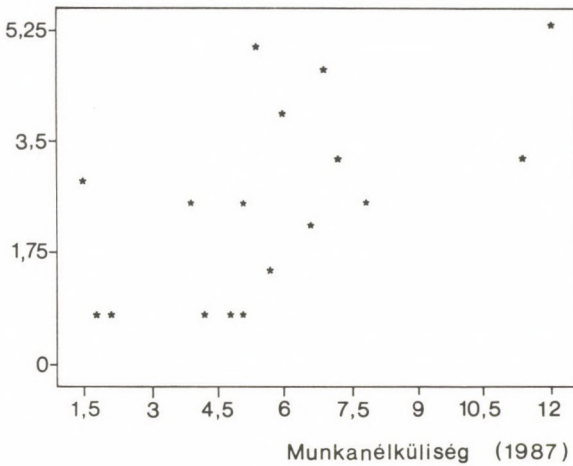
*Forrás:* OECD (1991)

A kiadások szintje jellegzetesen eltér az európai centrum és periféria országokban, valamint a tengerentúlon.<sup>17</sup> A legkevésbé sem valószínű azonban, hogy a megfigyelhető különbségeket az országok eltérő fejlettsége magyarázná<sup>18</sup>, vagy az, hogy az óceán jobb vagy bal partján fekszenek: egyikből sem következik semmi a segély-bér arányra, az átképzés relatív (GDP-hez viszonyított) költségességére vagy a rendszer más fontos jellemzőire vonatkozóan.

A kiadások relatív szintje egyfelől értelemszerűen erősen korrelál a *munkanélküliség* nagyságával. A 3. ábra azonban – amely az összes foglalkoztatáspolitikai kiadást a munkanélküliség függvényében ábrázolja – rámutat, hogy az állástanok azonos aránya esetén is számottevő különbségek mutatkoznak a ráfordításokban. Kézenfekvő, hogy a kiadások alacsonyabb vagy magasabb szintje alapvetően a *kollektív alkudozás* sajátosságaiból származtatható, hiszen az eltérően motivált szereplők (az állam, a munkáltatók és munkavállalók, illetve ezek különböző szintű szövetségei) relatív alkuereje, valamint a közöttük zajló kommunikáció sajátosságai (centralizált vagy decentralizált jellege stb.) közvetlenül befolyásolják a foglalkoztatási politika főbb paramétereit. Centralizált alku esetén a szakszervezetek közvetlenül tárgyalhatnak a segélyekkel vagy az elbocsátásokkal kapcsolatos törvényekről, míg decentralizált alku esetén erre gyakorlatilag nincs mód, a foglalkoztatáspolitikai kereteit a kormányzat és a parlament alakítja ki. Bár a szakszervezetek és munkáltatók közvetett módon ilyenkor is „beleszólnak” a munkaerő-politika ügyeibe – leginkább az atomizált béralku eredményeképp kialakuló alacsonyabb vagy magasabb bérszinten keresztül –, azért várható, hogy másféle következményekhez vezet a magas szintű háromoldalú egyezkedés, mint ha az alku például sok ezer üzemi tanács és munkáltató között dől el.

4. ábra. A foglalkoztatáspolitikai kiadások és a munkanélküliség 1987-ben az OECD országokban, %

Kiadások / GDP (1987)



Forrás: OECD (1991)

P. Layard és szerzőtársai (1991) könyvükben kimutatják, hogy az egyes OECD-országok alkurendszereiben megnyilvánuló *korporatív* jelleg, valamint a munkavállalók, illetve munkáltatók közötti *koordináció* foka befolyásolja (jelesül: csökkenti) a munkanélküliséget (i. m. 9. fejezet, különösen 418–420. old.). Ugyanakkor az adatok és a tapasztalatok azt sugallják, hogy azokban az országokban, ahol az alkurendszer korporatív jellegű vagy erős a felek közötti koordináció, a munkaerőpiaci kiadások viszonylag magasak. Azt sejtjük tehát, hogy a *munkanélküliség*, a (nevezzük egybefoglalóan így:) *koordinált alku* és a foglalkoztatáspolitikai kiadások között az alábbi egyszerű útmodellel ábrázolható összefüggés áll fenn.<sup>19</sup>



A felső, vízszintes nyíllal jelzett kapcsolatot Layard, Nickell és Jackman idézett műve elméletileg és empirikusan is meggyőzően demonstrálta. (Az elméleti magyarázat magva az, hogy a centralizált alkuban résztvevő szakszervezetek

internalizálják a magas bérszint munkanélküliséget generáló hatását, és visszafogják követeléseiket.) Az ábrában foglalt feltevés hitelességét tehát elegendőnek tűnik a függőleges nyilak jelezte kétváltozós kapcsolat vizsgálatával ellenőrizni. Az idézett műben felhasznált alkuváltozók közül a szakszervezetek közötti koordináció fokát 1, 2 és 3 értékekkel minősítő UNCD-indikátort fogjuk használni. (Hasonló következtetéseket engedne meg, ha ehelyett a munkáltatók közötti koordinációt „mérő” változót vagy a korporatív jelleg szerinti rangszámokat használnánk. E változókra még visszatérünk.)

Az eredmények arra utalnak, hogy erős koordináció esetén, az állástalanok azonos aránya mellett magasabb kiadásokra számíthatunk, mint ha a béralku decentralizált, illetve a felek közötti együttműködés széteső. (Az eredmények hasonlóak, ha nem additív, hanem multiplikatív hatást tételezünk fel.)

4. táblázat. Az OECD-országok munkanélküliséggel kapcsolatos kiadásai a GDP %-ában (1987) Regressziós becslések: függő változó kiadás/GDP (A zárójelben a T-értékek)

Magyarázó változók	Függvényváltozatok		
	(1)	(2)	(3)
Átlagos munkanélküliség 1981–90-ben	0,207 (3,2)	0,239 (4,2)	0,355 (6,0)
Szakszervezetek közötti koordináció (UNCD)	–	0,759 (2,2)	0,991 (3,4)
Spanyolország (dummy)*	–	–	–3,424 (3,0)
Konstans	0,736	–0,915	–2,550
N**	20	18	18
F-érték (szignifikancia)	10,470 0,005	9,080 0,003	12,510 0,000
aR <sup>2</sup>	0,333	0,487	0,670

Az adatok forrásai: Layard *et al.* (1991, 419. old.), OECD (1991, 238–250. old.) és OECD (1992. 7. old.)

\* Kétértékű változó, amelynek értéke Spanyolországra 1, minden más országra 0.

\*\* Az alkurendszer jellemző adatok Görögországra és Portugáliára nem álltak rendelkezésre. Olaszországot minden, az OECD-re vonatkozó számításból kihagytunk segélyrendszerének rendkívül sajátos jellege miatt.

Mivel a centralizált alku – az útmodellben feltüntetett módon – nemcsak növeli, hanem a munkanélküliséget mérséklő hatása miatt csökkenti is a kiadásokat, végül is a korporatív jelleg és a kiadások szintje között – ha a munkanélküliség hatását nem szűrjük ki – nem mutatkozik összefüggés: a korrelációk 0,1–0,34 közé esnek.

### 2.1.2. „AKTÍV” ÉS „PASSZÍV” KIADÁSOK

Az összes kiadások kategóriáján belül szokás különbséget tenni a foglalkoztatás bővítését elősegítő aktív és a munkanélküli-jövedelmet biztosító passzív kiadások között. Magasabb *munkanélküliség* esetén általában mindkét célra többet költenek. Kérdés azonban, hogy az *alkurendszer* jellege milyen irányban befolyásolja az egyik, illetve a másik kiadási típust. Az 5. táblázat arra utal, hogy az erősen központosított alkudozásban résztvevő, egymással szorosan együttműködő felek a *passzív* kiadások felszólolásában sikeresek, vagy másként: keményebben tudnak ellenállni a passzív támogatások csökkentésére irányuló nyomásnak, mint az elszigetelt, decentralizált alkudozást folytató szereplők. Ugyanakkor az aktív kiadások nagyságára – úgy tűnik – nem gyakorol érdemleges befolyást az alkudozás rendszere, ezt a munkanélküliség mellett itt figyelembe nem vett tényezők befolyásolják.

### 2.1.3. A KIADÁSOK SZERKEZETE

Az előző pontban az aktív illetve passzív kiadásokat a GDP-hez viszonyítva vizsgáltuk, ezért nem válhatott világosan el a *nagyság* és a *szerkezet* problémája, továbbá még mindig viszonylag erősen aggregált kiadási tételekkel (aktív, passzív) dolgoztunk. További fontos részleteket árul el, ha – az összes kiadást adottnak tekintve – most a ráfordítások megoszlását vesszük szemügyre, és pedig aprólékosabban, mint eddig tettük.

5. táblázat. Az aktív és passzív kiadások GDP-hez viszonyított nagysága. Regressziós becslések ( $N=18$ )

Magyarított változó:	Aktív	Aktív	Passzív	Passzív
Munkanélküliség 1981–90	0,045 (2,6)	0,066 (3,2)	0,193 (4,7)	0,276 (6,3)
Szakszervezetek közötti koordináció (UNCD)	0,127 (1,2)	0,169 (1,7)	0,517 (2,0)	0,683 (3,2)
Spanyolország (dummy)	–	0,639 (1,6)	–	–2,451 (3,0)
Konstans	–0,339	–0,300	–0,882	–1,698
F-érték (szignifikancia)	3,57 (0,054)	3,52 (0,043)	20,90 (0,001)	14,04 (0,000)
$aR^2$	0,232	0,308	0,539	0,697

Az adatok forrásai: Layard et al. (1991. 419. old.) OECD (1991. 238–250. old. és OECD (1992. 7. old.)

Aktív = átképzés + ifjúsági programok + szubvenciók  
Passzív = segélyek + korai és rokkantnyugdíjazás

Látható, hogy a korporatív alkudozási rendszer a jövedelem-fenntartó kiadásoknak nemcsak a *nagyságát* érinti, hanem *ezek részarányát* is, és pedig olyképpen, hogy a segélyek helyett nagyobb súly helyeződik a munkaerőpiacról való kivonulás támogatására. A korai és rokkantnyugdíjazás támogatására a jövedelem-fenntartó kiadások 9,8%-a jut gyenge, 14,2%-a közepes és 36,9%-a erős szakszervezeti koordináció esetén.<sup>20</sup> Vegyük észre, hogy az utóbbi esetben a kiadások szerkezete egy viszonylag drága támogatási forma felé tolódik el, emellett pedig a *potenciális* munkanélküliek azonos száma mellett kisebb lesz a *tényleges* ráta, tehát a kiadások – a munkanélküliség azonos szintje mellett – nagy valószínűséggel magasabbak lesznek az üzleti ciklusok minden szakaszában.

6. táblázat. Korreláció a foglalkoztatáspolitikai kiadások szerkezete és a kollektív alku koordinált jellegét leíró indexek között (Összes kiadás = 100)

Kiadási tétel részaránya (%)	UNCD	EMCD	CORP
Segélyek	-0,60	-0,71	0,60
Korai és rokkantnyugdíjazás	0,76	0,78	-0,75
Átképzés és ifjúsági programok	-0,18	0,02	0,00
Szubvenciók	0,16	0,11	0,00
Apparátus költségei	-0,05	0,08	-0,03

*Források:* Layard et al. (1991. 489–490. old.) és OECD (1991. 238–250. old.)

UNCD = Szakszervezetek közötti koordináció  
(1 – gyenge, 2 – közepes, 3 – erős)

EMCD = Munkáltatók közötti koordináció  
(1 – gyenge, 2 – közepes, 3 – erős)

CORP = Helyezés 19 OECD-ország rangsorában a béralku korporatív jellege szerint Calmfors és Driffill (1988) alapján

Az, hogy a korai nyugdíjazást támogató kifizetések súlya koordinált alku esetén nagyobb, a megelőző pontban mondottak értelmében nem feltétlenül jelenti, hogy a segélykiadások értékben, a GDP-hez viszonyítva *kisebbségek* lesznek. Inkább arról van szó, hogy az átlagosnál egyébként is magasabb (de legalábbis nem alacsonyabb) segélybűdzsét a szokásosnál nagyobb mértékben egészítik ki a korai nyugdíjazással kapcsolatos támogatások.

#### 2.1.4. A SEGÉLYRENDSZER PARAMÉTEREI

Csupán most érkeztünk el a szorosan vett munkanélküli-segélyekhez. Ezek jellemzői (a segély-bér arány, a jogosultság ideje és feltételei és a többi) ritkábban változnak, mint a kiadások mértéke, és – noha kölcsönös összefüggésben állnak a munkanélküliség egy-egy országban szokásos „normális” szintjével – a kölcsönhatás elemzése meghaladná e bevezető jellegű tanulmány tematikai korlátait.



Másik, az alkurendszert jellemző kulcsváltozónkról azonban nem mondunk le, annál kevésbé, mert sokatmondó összefüggésekre világít rá.

Az alkurendszer jellege érzékelhetően befolyásolja a rövid távú munkanélküliség feltételeit, és pedig minél erősebben centralizált, korporatizált az alku és készek együttműködésre a szereplők, annál bőkezűbbnek mutatkozik a rendszer a rövid időre állásukat veszítőkkel. A tartós munkanélküliség esetében ugyanakkor a munkaerőpiac szereplői között zajló egyezkedés formája – úgy tűnik – egyáltalán nem befolyásolja a feltételeket. Itt valószínűleg arról van szó, hogy míg decentralizált alku esetén a munkavállalók nem *képesek* sem a rövid, sem a hosszú távra szóló feltételek érdemi befolyásolására, a központosított alkuban vagy korporatív döntéshozatalban a szakszervezetek alapvetően a törzstagságukat leginkább érintő rövid távú munkanélküliség elkerülésében, illetve (ezzel némi-  
leg ellentmondásban) a megfelelő javadalmazásában *érdekeltek*, és kevesebb figyelmet szentelnek a hosszú távú munkanélküliség kezelésének, noha erre esetleg lenne módjuk. Hogy törekvésüket nemcsak a segélyrendszer paramétereinek kialakításában koronázza siker, hanem képesek mérsékelni a *rövid távú* munkanélküliséget is<sup>21</sup> – miközben az alku jellege a hosszú távú rátát sokkal kevésbé érinti –, arra szemléletesen mutat rá a 8. táblázat.

7. táblázat. Korreláció a segélyrendszer különféle mutatói és az alku koordináltságát mérő változók között

	UNCD	EMCD	CORP
Rövid távú munkanélküliség esetén mérhető jellemzők			
Induló segély-bér arány (SBA)	0,606	0,633	-0,482
Rövid távú SBA (OECD)	0,654	0,650	-0,613
Rövid távú SBA (Layard et al. 1990)	0,713	0,645	-0,580
SBA évi négy hónapnyi munkavállalás esetén	0,530	0,653	-0,513
Hosszú távú munkanélküliség esetén mérhető jellemzők			
A jogosultság hossza	0,075	0,033	-0,319
Hosszú távú SBA	0,265	0,358	-0,495
A jogosultság korlátozása a házastárs munkaerőpiaci státusa szerint a 2. évben	-0,126	0,000	-0,118

*Források:* OECD (1991); OECD (1992); Layard et al. (1990)

8. táblázat. Rövid és hosszú távú munkanélküliségi ráták a férfiak és nők körében, valamint az alku koordinált jellegét mért változók az OECD országokban (1988)

Érintett csoport	Lineáris korrelációs együtthatók		
	A koordináció foka a szak- szervezetek és a munkáltatók között		A béralku korporatív jellege
	UNCD	EMCD	CORP
Ráták:			
Rövid távú; férfi	-0,646	-0,727	0,813
Rövid távú; női	-0,639	-0,637	0,770
Hosszú távú; férfi	-0,484	-0,517	0,313
Hosszú távú; női	-0,187	-0,273	0,129

Források: OECD (1991); Layard et al. (1990)

### 2.1.5. TÍPUSOK

A bemutatott adatok alapján nem tűnik légből kapottnak egy olyan tipológia, amely első lépésben az erősen központosított alkurendszerrel, illetve korporatív döntéshozattal jellemezhető országokat különíti el az összes többitől. Ebben az országcsoportban az elbocsátásokkal kapcsolatos korlátozó törvényeknek, az óvatosabb béripolitikának, a korai nyugdíjazás és a rokkantnyugdíjazás kiterjedt alkalmazásának köszönhetően a rövid távú munkanélküliség rátáját sikerült viszonylag alacsonyan tartani. Bár a felek hajlamosak sokat áldozni a munkanélküliség elleni küzdelemre, a foglalkoztatáspolitikai kiadások szintje nem feltétlenül lesz ezzel arányosan magasabb. A kiadásokban nagyobb súllyal szerepelnek a jövedelem-fenntartó támogatások, ezen belül pedig a munkaerőpiacról való kivonulást ösztönző korai nyugdíjak. A segélyrendszer viszonylag bőkezű az elbocsátás és rövid távú munkanélküliség esetében (és ezen keresztül persze, mint később még lesz szó róla, ösztönzi a munkanélküliség bizonyos formáit).

Ha az alku decentralizált, a fajlagos (a munkanélküliség adott szintje melletti) kiadások jellemzően kisebbek lesznek, ugyanakkor a munkanélküliség – és ezzel a GDP-hez viszonyított kiadások mértéke – nagyon sokféle lehet. A tökéletesen decentralizált alku ugyanis számos, a gazdasági teljesítőképesség szempontjából kedvező tulajdonsággal rendelkezik: a vállalatokat kevésbé korlátozza az optimális bér, illetve létszám meghatározásában és változtatásában vagy a belső bérarányok és ösztönzési formák megválasztásában. Ha egy képzeletbeli skálán a teljesen központosított alkudozástól a teljesen decentralizált eset felé haladunk, az előbbi előnyei fokozatosan halványodnak, és az utóbbi előnyei fokozatosan bontakoznak ki: az „arany középút” elvileg kedvező és kedvezőtlen is lehet. Úgy tűnik, a valóságban inkább a hátrányok halmozódnak, mint az előnyök. Ez a vélekedés alátámasztható a Layard–Nickell–Jackman-könyvben (és annak nyomán e tanulmányban is) használt különféle tartalmú korporativizmusindexek összevetésével.

A szakszervezetek, illetve a munkáltatók közötti koordinációt minősítő UNCD- és EMCD-indexek, valamint *Calmfors* és *Driffill* CORP-rangszáma nem veszi figyelembe a decentralizált alku esetleges előnyeit, tehát azt, hogy a centralizáció majdnem teljes hiánya előnyös lehet a munkanélküliség szempontjából. Ezek az indexek a megjósolható hatásokra való tekintet nélkül mérik a koordináció fokát. *Calmfors* és *Driffill* egy másik rangsora, valamint *Tarantellié* (1986) viszont aszerint értékeli az alkurendszer egyes elemeit, hogy azok – az elméleti előrejelzések szerint – mennyire *kedvezőek* a foglalkoztatás szempontjából. Az egyes elemekre adott pontszámok aggregálásával képzett rangsorban, ennek megfelelően, a teljesen decentralizált esetek viszonylag kedvezőbb helyezést érnek el. Ha most összevetjük a különböző tartalmú indexeket, valamint a kiadások és a munkanélküliség szintjét egyes országcsoportokban, akkor teljesebbé tehetjük tipológiánkat.

9. táblázat. Az alku koordináltságát mérő indexek, a foglalkoztatás szempontjából kedvező alkurendszer alapján kialakított rangsorbeli helyezések, valamint a munkanélküliség és a foglalkoztatáspolitikai kiadások három OECD-országcsoportban

	E u r ó p a i		
	Centrum	Periféria	Tengerentúl
Az alku koordináltságát indexek átlaga			
Szakszervezetek (UMCD)	2,4	1,3	1,6
Munkáltatók (EMCD)	2,7	1,0	1,2
Calmfors–Driffill (A)	6,2	11,7	13,2
A foglalkoztatás szempontjából kedvező alkurendszer alapján kialakított rangsorbeli átlagos helyezés			
Calmfors–Driffill (B)	7,4	13,3	10,2
Tarantelli	4,6	11,3	6,2
Becsült kiadás/GDP a 4. táblázat (2) függvénye szerint:			
1% munkanélküliség esetén	1,1	0,3	0,5
10% munkanélküliség esetén	3,3	2,4*	2,7
Munkanélküliség 1981–90	5,9	11,6	6,3
Kiadások/GDP (1988)	2,6	2,2	1,4

\* Mint emlékeztető, a 4. táblázat (2) függvénye nem vette figyelembe Spanyolország sajátos helyzetét. Ezért érthető a kiadások felülbecsülése.

Jól látható, hogy az európai periféria országainak alkurendszere erősen decentralizált – és ez nem kedvez a munkaerőpiaci kiadásoknak –, ugyanakkor hátrányos a foglalkoztatás szempontjából. Az ennek alapján várható magas mun-

kanélkülsiséget, alacsony fajlagos, de inkább magas tényleges kiadásokat az adatok igazolni látszanak. A tengerentúli országok esetében – hasonló logika alapján – alacsony fajlagos kiadásokat, alacsony munkanélkülsiséget és ennek megfelelően alacsony tényleges kiadásokat várunk, ami ugyancsak megfelel a tényleges helyzetnek. Az európai jóléti „centrumot” – szintén összhangban a várakozással – alacsony munkanélkülség és magas fajlagos, de ezzel nem arányosan magasabb tényleges kiadások jellemzik.

A félreértések elkerülése végett érdemes hangsúlyozni, hogy bármily kedvezőnek tűnjék is az európai jóléti államokban kialakult helyzet – nevezetesen hogy a munkanélkülség viszonylag alacsony, a vele kapcsolatos kiadások pedig nem elviselhetetlenül magasak, noha a rendszer bőkezű, legalábbis a rövid távra állást veszítőkkel –, elharmarkodott lenne ezt követendő példaként és a legjobb berendezkedésként ünnepelni. A meghonosodott gyakorlatnak számos, a gazdaság alkalmazkodóképességét, hosszú távú perspektíváit hátrányosan érintő vonása van: ilyen például az elbocsátások nehézkessége, az inaktív népesség arányának vészterhes növekedése, a jóléti rendszerrel járó bürokrácia és visszaélések. Ezekről és az „euroszklerózis” más tüneteiről évek óta folyik heves vita a kontinens országaiiban – e tanulmányban természetesen futólag sem tudunk kitérni az ott elhangzó érvekre és ellenérvekre. De mindenképp fontos jelezni, hogy az itt bemutatott tipológia nem jelent egyszersmind valamiféle érték rangsort.

#### 2.1.6. EGY MEGJEGYZÉS MAGYARORSZÁGRÓL

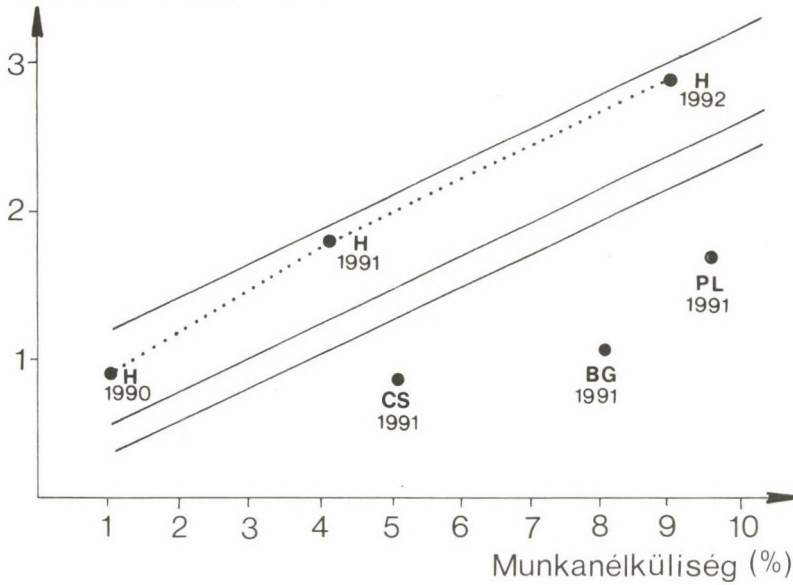
Az olvasó számára megkönnyítheti a leírtak értelmezését, a „magas” és „alacsony” jelzők helyi értékének megállapítását, ha az OECD-országokról alkotott képbe be tudja illeszteni Magyarországot és a többi volt szocialista országot. Az 5. ábrán erre tettünk kísérletet: a felfelé futó függvények jelzik, hogy a munkanélkülség különböző szintjein mennyit költenének foglalkoztatáspolitikára az OECD egyes országcsoportjai. (Az *A* ábra additív, a *B* multiplikatív hatás feltételezése alapján.) Az ábrán ugyanakkor feltüntettük Magyarország 1990., 1991., és 1992. évi helyzetét, a tényleges munkanélkülség és a tényleges foglalkoztatáspolitikai kiadások (Szolidaritási Alap, Foglalkoztatáspolitikai Alap) szerint.

Látható, hogy míg a többi kelet-európai ország fajlagos kiadásai messze elmaradnak az OECD normáitól, Magyarország nemcsak hozzájuk, hanem a vele azonosan vagy kicsit jobban fejlett országokhoz képest is sokat költ segélyekre és aktív politikára. Bármennyire is elégtelennek érezzük az e célra fordított összegeket, figyelembe kell vennünk, hogy e téren a világ leggazdagabb országcsoportjának élmezőnyében foglalunk helyet.

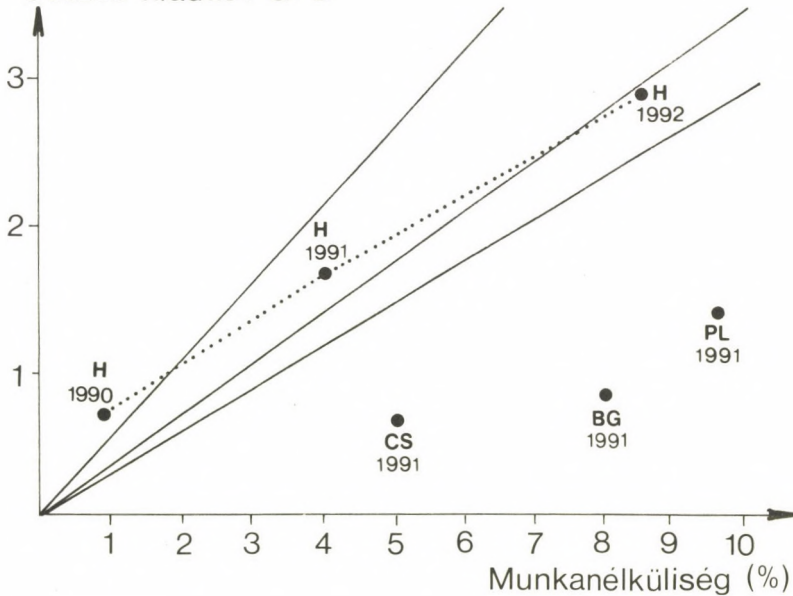
A Szolidaritási és Foglalkoztatáspolitikai Alapok (SZA és FA) szerkezete kiadási csoportonként (az OECD-ben alkalmazott tagolást követve) a következőképpen alakul:

5. ábra. Az összes foglalkoztatáspolitikai kiadás becslést nagysága a szakszervezetek közötti koordináció alacsony, közepes, illetve magas színvonal mellett a 4. táblázat (2) függvénye alapján. Kiadások és munkanélküliség Magyarországon 1990–92; kiadások és munkanélküliség néhány kelet-európai országban 1991-ben

A. Összes kiadás / GDP



B. Összes kiadás / GDP



10. táblázat. A munkanélküliséggel kapcsolatos kiadások szerkezete 1992-ben Magyarországon (várható, %)

	A variáns	B variáns	OECD-átlag (1988)
Adminisztráció	5,1	5,1	7,2
Segélyek	71,3	71,3	57,6
Korai nyugdíjazás támogatása	2,6	2,6	12,7
Átképzés	4,6	5,7	14,3
Szubbenciók*	13,5	15,3	7,9
Egyéb**	2,5	–	–

Források: OECD (1991) és Előterjesztés a Munkaerőpiaci Bizottság számára az 1992–93. évi munkanélküliség alakulásáról. 1992. augusztus.

\* A munkahelyteremtés támogatása, tb-járulék átvállalása, újakezdesi kölcsön kamatainak átvállalása, részmunkaidős állások és vállalkozóvá válás támogatása, közmunka, foglalkoztatási társaságok.

\*\* Világbanki programok és egyebek. A B variánsban az A-beli súly szerint felosztva az átképzés és szubbenciók között.

A segélyek és – az aktív kiadásokon belül – a szubbenciók magas arányára itt nem tudunk magyarázatot adni, ezt a feladatot az empirikus kutatás szakaszára halasztjuk.

## 2.2. A járulékkulcs – felosztó-kirovó rendszerben

Ha így vagy úgy eldőlt, mekkora összeget áldoznak egy ország polgárai a munkanélküliség elleni küzdelemre, a kialakult büdzsét valamiképp finanszírozni kell. Miként szabható meg a járulék kívánatos szintje, ha adottak a segélyezés szabályai és a rendszer felépítése? Tekintsünk egy, a magyarhoz hasonló szisztémát, ahol a segély bérfüggő, a kulcsok a munkanélküliség hosszával változnak, a nominális bérek emelkednek, ám a segélyt nem indexálják. Azzal az egyszerűsítő feltevéssel élünk, hogy a munkanélküliek korábban átlagbért kerestek. A kiadásokra teljes fedezetet nyújtó járulékkulcsot próbáljuk meghatározni.

Induljunk ki abból, hogy tetszőleges  $t$ -edik időpontban a munkanélküliek a segélyrendszerbe való bekerülés óta eltelt idő ( $\tau$ ) szerint csoportokba rendezhetők:  $U(t, \tau)$ . Az egyszerűség kedvéért tegyük fel, hogy a segélyezett állománya mindig a hónap elején cserélődik. A segély a munkanélkülivé válást megelőző havi bér meghatározott százaléka, de ez az arány a munkanélküliség hosszával változik. Ha  $\beta$  a segély-bér arány a munkanélküliség  $\tau$ -ik hónapjában,  $T$  a segély folyósításának időtartama és  $t$  a járulékkulcs,  $w$  a mindenkori bér és  $N$  az aktív népesség, akkor a kiadások (bal oldal) és bevételek (jobb oldal) mindenkor megkövetelt egyenlősége azt jelenti, hogy:

$$\sum_{\tau=1}^T U_{t,\tau} \cdot \beta_{\tau} \cdot w_{t-\tau-1} = \delta_t \cdot w_t \cdot [N - \sum_{\tau=1}^T U_{t,\tau}] \quad (1)$$

Emellett pedig vegyük figyelembe, hogy a munkanélküliek „évjárat” szerinti megoszlása nem véletlenszerű, hanem a megelőző időszakokban megfigyelhető beáramlástól illetve kiáramlástól függ. Ha  $I$  a belépők száma és  $S$  a túlélési esély, amelyről az alábbiakban feltesszük, hogy változik a reális időben, de nem hosszfüggő, akkor

$$U_{t,\tau} = I_{t-\tau} \cdot \prod_{i=1}^{\tau} S_{t-i}. \quad (2)$$

A (2) összefüggést (1)-be beírva nyerjük azt a béradókulcsot, amely a mindenkor kiadások fedezéséhez szükséges:

$$\delta_t = \frac{\sum_{\tau=0}^T \beta_{\tau} \cdot w_{t-\tau-1} \cdot I_{t-\tau} \cdot \prod_{i=1}^{\tau} S_{t-i}}{w_t \cdot (N - \sum_{\tau=0}^T I_{t-\tau} \cdot \prod_{i=1}^{\tau} S_{t-i})}$$

Ha nincs béremelkedés és a segély-bér arány nem változik a munkanélküliség időtartamától függően ( $\beta$  konstans), akkor ahhoz az egyszerű helyzethez jutunk, hogy  $\tau = u_t / (1 - u_t)$ , azaz  $\tau(1 - u_t) = \beta \tau u_t$ , a munkában állók befizetései és a segély-bér arány olyan viszonyban áll egymással, ahogy a munkanélküliek száma aránylik a munkában állók számához. (Egy 6%-os járulék 10%-os munkanélküliség mellett 54%-os segély-bér arányt fedez.)

A képlet rámutat, hogy a tényleges teher inflációs vagy deflációs időszakban eltérhet a fentitől. Ugyanez érvényes akkor is, ha a beáramlási és kiáramlási ráta viszonya – és ezzel a munkanélküliség kohorszok szerinti összetétele – erősen változik. Mégis egyszerű szimulációs kísérletekkel jól megmutatható, hogy a munkanélküli ráta és az adóteher kapcsolata még akkor is nagyon szoros, amikor gyorsan változik a ki- és beáramlás, illetve az inflációs ráta. (Lásd az 1. Függelékét!) Ez azért van így, mert a munkanélküliség kohorszok szerinti összetétele csak viszonylag lassan módosulhat. A beáramlás változásai csak a legfrissebb kohorsz nagyságát alakítják; a kilépési esély növekedése vagy csökkenése ugyan eltérően érintheti az egyes csoportokat, de valószínűtlen, hogy ez olyan mértékben függjön a munkanélküliség tartósságától, hogy az arányok rövid időn belül radikálisan átrendeződhessenek; s ha ez így van, a bérinfláció ütemének változása sem fejthet ki átütő hatást.

A való életben a munkanélküliséggel kapcsolatos kiadásokat gyakran igen pontatlanul mérik fel, de a hiba éppen a járulékalapú segélyek esetében sokkal kisebb (lásd például *Disney és Webb* 1990, 7. old.), és itt is nagyrészt a ráta hibás előjelzésének tulajdonítható.

### 2.3. Ki fizeti a járulékot? (Formális és tényleges tehermegosztás a munkavállalók és a munkáltatók között)

A munkavállalók és munkáltatók egyes képviselői néha késhegyig menő vitákat folytatnak arról, hogy úgymond „melyik fél viselje a munkanélküli-segély terheit”?<sup>22</sup> Vajon van-e bármiféle jelentősége annak, hogy a járulékteher mondjuk 5+2%, és nem 4+3%? Az OECD-országokban igen változatos a kép abban a tekintetben, hogy a járulékot kitől szedik be: teljes egészében a munkáltatóktól (így történik – három tagállam kivételével – az Egyesült Államokban, illetve Olaszországban<sup>23</sup>), illetve – ami jóval általánosabb – vegyesen a munkáltatótól és a munkavállalótól. Ez utóbbi esetben a két félre jutó rész aránya országonként igen eltérő,<sup>24</sup> s a *formális tehermegosztás* ezen eltérései legfeljebb történetileg magyarázhatók. Vajon az, hogy például az Egyesült Államokban a járulékokat teljes egészében a munkáltatók fizetik, azt jelenti-e, hogy ott „a munkanélküliség terhét a vállalkozók vállára rakják”, míg mondjuk Németországban (ahol 2,3+2,3% volt a teher 1984-ben), a két fél „igazságosan osztozik” benne?

Mindenekelőtt látnunk kell, hogy az adók nem annyira az egyik vagy a másik felet<sup>25</sup>, hanem a közöttük zajló *tranzakciót* terhelik (Varian 1991, 367. old.). Az elméletileg tiszta kompetitív esetben – amennyiben a járulék teljes szintje nem változik, csak a munkáltatók és munkavállalók által fizetett részek egymáshoz viszonyított aránya módosul – olyan béralkalmazkodási folyamatok zajlanak le, melyek eredményeképp sem a foglalkoztatás színvonala, sem a munkáltatók bérköltsége, sem a dolgozók nettó (munkavállalói járulékkal csökkentett) bére nem változik.<sup>26</sup>

A végeredmény, a tényleges incidencia (az, hogy a teljes bérköltség, illetve a munkavállalónál maradó nettó bér, valamint a tranzakció – a foglalkoztatás – volumene mennyire különbözik az adózás előtti helyzettől) viszont már nagyban függ a kereslet, illetve a kínálat ár- (jelen esetben bér-) rugalmasságától.<sup>27</sup>

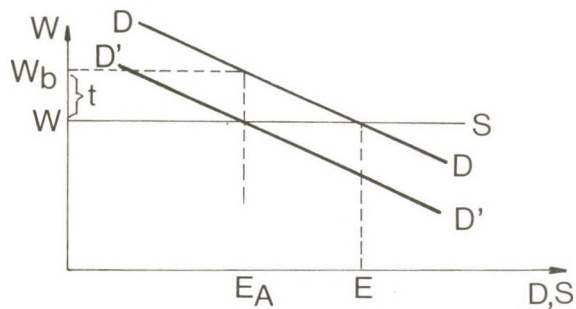
A fentiek jobb megértését elősegítheti az elméleti szélső esetek (tökéletesen rugalmas, illetve rugalmatlan munkaerő-kínálat) vizsgálata; e feltevések mellett elemzi a munkaadókra, illetve munkavállalókra kivetett fix összegű járulék hatását a 6. ábra.

A 6. A) és 6. B) ábrákon *tökéletesen rugalmas munkaerő-kínálatot*, vízszintes kínálati görbét tételezünk fel: a kínálat  $w$  (nettó) bér esetén végtelen, ez alatt zérus. A 6. A) ábrán a piac az  $E$  pontban egyensúlyban van, amikor (fix összegű) járulékot vezetnek be, amelyet formálisan teljes egészében a munkáltató fizet. A kínálat természetesen változatlan, a (munkavállaló részére kifizetett bére vonatkoztatott) keresleti görbe azonban a járulék hatására lefelé párhuzamosan eltolódik. Az új egyensúlyban ( $E_A$ ) a munkások továbbra is a korábbival megegyező  $w$  bért visznek haza, tehát tökéletesen rugalmas munkaerő-kínálat mellett munkáltatói járulék esetén az *adó tényleges terhe is a munkáltatókra hárul*, akiknek tényleges bérköltsége  $w_b$ -re emelkedett; a munkavállalók számára az adó hatása tisztán az alacsonyabb foglalkoztatásban jelenik meg. A munkáltatói járulék emelése tehát magasabb bérköltséghez és alacsonyabb foglalkoztatáshoz vezetett, ahogyan azt a megidézett vitákon a kamarák képviselői hangoztatni szokták. A korábban mondottakkal összhangban az egyensúlyi helyzet azonban akkor sem különbözik ettől, ha a járulékot hivatalosan nem a vállalatra, hanem

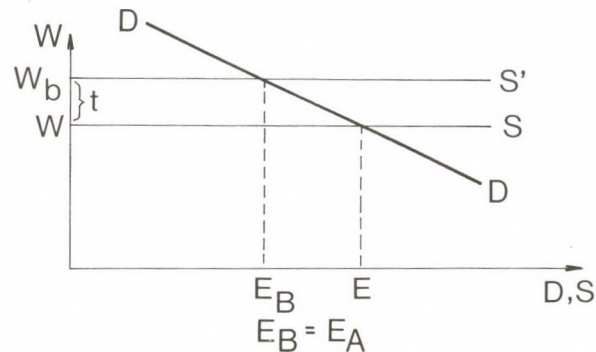


6. ábra. A munkaadói és a munkavállalói járulékok tényleges incidenciája tökéletesen rugalmas és tökéletesen rugalmatlan munkaerő-kínálat feltételezése mellett

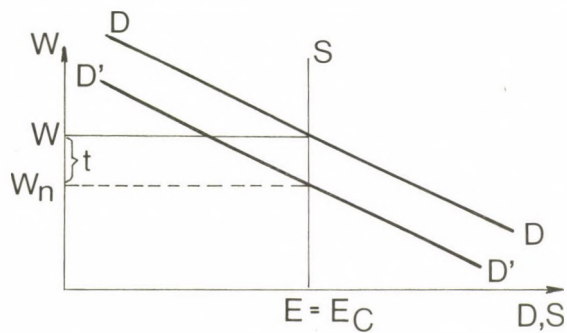
A.) tökéletesen rugalmas kínálat munkáltatói járulékok



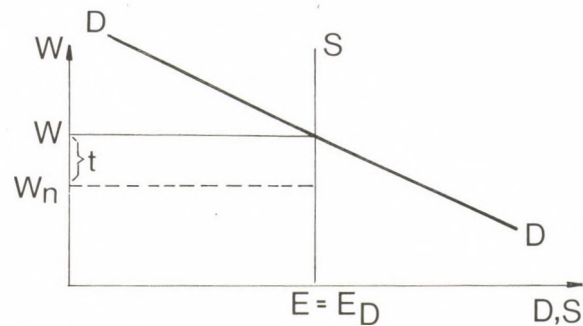
B.) tökéletesen rugalmas kínálat munkavállalói járulékok



C.) tökéletesen rugalmatlan kínálat munkáltatói járulékok



D.) tökéletesen rugalmatlan kínálat munkavállalói járulékok



a munkásokra vetik ki (munkavállalói járulék: 6. B ábra). Ekkor a munkások által kézhez kapott bruttó bérnek a járulék nagyságával nőnie kell (különben a munkaerő-kínálat zérusra esne), azaz a kínálati görbe feljebb tolódik, míg a keresleti görbe nem változik. A piac az egyensúlyt ismét csak az  $E_B = E_A$  pontban éri el, a tényleges incidencia tehát (magasabb bruttó bér formájában) továbbra is a munkaadóra, nem a munkavállalóra esik.

Tökéletesen rugalmatlan (függőleges görbájú) kínálat esetén, ha a járulékot a munkáltató fizeti (6. C) ábra), a keresleti görbe lefelé eltolódik, miközben a kínálat nem változik. Megengedve a nettó bér csökkentését, az egyensúly az  $E=E_C$  pontban alacsonyabb bérek mellett áll helyre. A foglalkoztatás nem változik, de a munkáltatókra kivetett járulékot végül is teljes egészében a munkavállalók viselik. (Rugalmatlan bérek mellett a kereslet esne vissza, és – mivel a kínálat nem tud változni – munkanélküliség alakulna ki.) Végül rugalmatlan kínálat mellett munkavállalói járulék bevezetése esetén sem a kereslet, sem a kínálat nem változik (a kínálat „önmagán” tolódik el), a munkavállalóknál maradó  $w_n$  bér mégis alacsonyabb lesz a korábbi  $w$ -nél az  $E=E_0$  pontban. A járulékot így most is a munkavállalók viselik.

Az alkalmazkodás tehát csak akkor vezet a hivataloshoz hasonló tényleges tehermegosztáshoz, ha rugalmas kínálat esetén a munkáltatóra, rugalmatlan kínálat esetén a munkavállalókra terhelik az adót. Rugalmas kereslet és kínálat esetén az új egyensúly a görbék meredekségétől függően többféleképp alakulhat; mint már említettük, ilyenkor az adóáthárítás lehetősége a kínálati és keresleti görbék egymáshoz viszonyított meredekségétől függ. Még bonyolultabb – és elméletileg még kevésbé előrejelezhető – a történet akkor, ha a vállalatok nemcsak „visszafelé” a munkásokra háríthatják át a bérre kirótt adók terhét, hanem „előrefelé” a fogyasztókra is<sup>28</sup>. Nyilvánvaló, hogy ilyenkor a hivatalos, formális tehermegosztás gyakorlatilag semmiféle útbaigazítással nem szolgál a tényleges incidenciát illetően.

### 2.3.1. EMPIRIKUS VIZSGÁLATOK

A fejlett országokra vonatkozó legjelentősebb adózási incidenciaelemzések - *Pechman és Okner* (1974), *Pechman* (1985), *Gillespie* (1980), *Browning és Johnson* (1979) – egybehangzóan abból indulnak ki, hogy a társadalombiztosítási hozzájárulások (bérjárulékok, kereseti adók) valójában csak a dolgozókat terhelik<sup>29</sup>. Továbbá egyöntetűen azt állítják, hogy a járulékplafon létezése miatt egy ilyenfajta járulék összhatásában regresszív. (Vegyük észre, hogy ez a standard *incidenciahipotézis* elméletileg a munkakínálat tökéletes rugalmatlanságának nem túl reálisnak tűnő feltevésével van összhangban. (Vö. 6. C)–D) ábra.)

Ekkor ugyanis a nettó fizetésnek a járulék bevezetése által előidézett csökkenése nem készíti a dolgozókat visszahúzódsra a munkaerőpiacról; továbbra is ugyanannyian ugyanannyit dolgoznak. S minthogy az adó bevezetésének hatására a munkások nem lettek termelékenyebbek, a munka keresleti görbéje is változatlan; a munkaadóknak semmi okuk nincs arra, hogy adott munkáért magasabb bruttó javadalmazást kínáljanak. Mivel az adó (bérjárulék) bevezetése

előtti bruttó bérköltés nem változik, így a dolgozók viselik a kereseti adó teljes terhét<sup>30</sup> – az általuk kapott nettó bér ugyanannyival csökken, akár közvetlenül tőlük vonják le a járulékot, akár a munkáltatótól (aki a fentiek alatt ilyenkor kevesebbet fizet a munkásnak).

16 OECD-ország 1974-re és 1986-ra vonatkozó adatainak összehasonlító elemzése (OECD 1988, 156–159. old.) tulajdonképpen intuitíve megerősíti e szokásos incidenciafeltevés jogosságát: azokban az országokban, ahol a munkaadók által fizetett bérjárulékok (társadalombiztosítási hozzájárulások) magasak, a szerződés szerinti reálbér GDP-hez viszonyított aránya relatíve alacsonyabb<sup>31</sup>. Ugyanezen 16 ország 30 évet átfelölő adatainak időszerelemzése – bár statisztikailag az eredmények igen gyengék – is arra mutat, hogy *hosszú távon* az incidencia invarianciájának feltevése végül is elfogadható, vagy legalábbis nem utasítható el.<sup>32</sup>

Rövidebb távon azonban nem biztos, hogy ez a helyzet. A való világban ugyanis mindenféle *alkalmazkodás időt vesz igénybe*; a formális adóteher változásának hatására *rövid távon a szerződéses* bérek biztosan nem tudnak megváltozni, *Hamermesh* (1979) vizsgálatai is az idődimenzió fontosságát vetik fel az adóáthárítás szempontjából. Elemzése arra irányul, hogy a munkáltatói járulékok emelését a vállalatok milyen mértékben képesek alacsonyabb bérek formájában áthárítani a munkásokra. (A foglalkoztatásra tett hatást nem elemzi.) Kiindulópontja az, hogy a kereslet – a  $W$  bér és  $X^D$  egyéb változók mellett – függ a járuléktól ( $\tau$ ) is, míg a kínálat a bértől és egyéb kínálati oldali háttérváltozóktól  $X^S$ .

$$L^D = F(W, X^D, \tau) \quad L^S = G(W, X^S)$$

Az egyensúlyi bér  $W^*$  (amely mellett  $L^D = L^S$ ) az  $F$  és  $G$  függvényeken alapuló  $H$  szerint függ a két oldal változóitól:

$$W^* = H(X^D, X^S, \tau)$$

Erre a redukált formára végez becslést *Hamermesh*,  $\tau$  késleltetett hatásait is figyelembe véve. A becslült függvény, ahol  $X^D$ -t főleg iparági dummyváltozók,  $X^S$ -t pedig a standard kereseti függvényekben szokásos változók (nem, életkor stb.) képviselik, az alábbi:

$$W^* = H(X^D, X^S, \tau_t, \tau_{t-1}, \dots, \tau_{t-6})$$

A járulékszintnek a bérszintre tett teljes hatását a  $\tau$ -kra kapott paraméterek összege méri, az azonnali hatást pedig  $\tau_t$ -re kapott érték. *Hamermesh* számításai 536 fehér férfi munkavállaló 1967 és 1972 közötti kereseti adatain alapulnak. Becsült paraméterei egy százalékkal magasabb járulékszintre ( $\tau_t$ ) =  $-0,35 \Sigma \tau$ -ra pedig ettől alig különböző:  $-0,37$ . Eszerint a munkáltatók a formálisan teljes mértékben rájuk nehezedő teher nem csekély részét – bár *távrolról sem teljes egészét* – tudták áthárítani a munkásokra alacsonyabb bérek formájában.

A közvetett és a közvetlen adók közötti arányváltozás hatásait elemző tanul-

mányukban, melyben a munkaadói bérjárulékot a közvetett adókhoz sorolták, míg a munkavállalói járulék – természetesen – a közvetlen adók közé került (Poterba et al., (1986), az Egyesült Királyság adatainak felhasználásával azt találták, hogy a *közvetlenről a közvetett* adózás felé történő váltás (azaz – azonos összjárulékteherből – a *munkaadói járulék* súlyának növekedése) a változatlan helyzethez képest éveken keresztül tartó árnyövekedéssel és termelésesökkenéssel jár. Az OECD Titkárság modellje (OECD, 1986, 95. old.) szerint pedig – még ha hosszú távra el is fogadjuk az incidencia invarianciáját – a munkaadói járulék 1%-os csökkenésével „átmenetileg” (5–10 éves időszakra) 1/2% körüli munkanélküliség-csökkenést lehetne előidézni, amelynek nagy része a kieső bevétel munkavállalókra történő áterhelése esetén is megmaradna.

A tényleges tehermegoszlásról alkotott képünket tovább árnyalhatja, ha figyelembe veszünk olyan sajátos jegyeket, melyek egy-egy országot jellemeznek. Sok duális gazdaságú fejlődő országban például a bérjárulék (a személyi jövedelemadóhoz hasonlóan) csak a városokban fellelhető „modern” szektorban szedhető be (Shah és Whalley, 1991). Ilyenkor a járulék befolyásolni fogja a belső vándorlási folyamatokat és ezáltal a munkanélküliségi biztosítással nem rendelkező falusiak bérét is. A fejlett országokra szokásosan alkalmazott incidenciateljesítés alkalmazhatatlan ebben az elemzési keretben. A terhek egy része ugyanis a migrációból eredően növekvő falusi munkaerő-kínálat miatt a falusi munkásokra hárul át, akik (illetve akik után) hivatalosan ugyan semmiféle bérjárulékot nem fizetnek, ám akiknek bére a járulék hatására mégis csökken. (Vö. Whalley és Ziderman, 1989.)

#### 2.4. Mindenki egyforma járulékot fizessen?

Voltaképpen a legkevésbé sem világos, miért kellene minden munkavállalónak vagy munkáltatónak egyforma nagyságú vagy éppen egyforma kulcs szerinti járulékot fizetnie. A járulék differenciált megállapítása kézenfekvő módszernek tűnik a kockázatot számításba vevő biztosítási jelleg erősítésére<sup>33</sup>. Mindazonáltal, mint azt a következőkben látni fogjuk, erre részben attól függően nyílik lehetőség, hogy ki fizeti a járulékot. Míg a munkaadói járulékok esetében találkozunk olyan differenciálással, ami a *kockázathoz igazítás* céljait szolgálja, a munkavállalók által fizetett járulékok differenciálása nem feltétlenül ezzel a szándékkal történik, hanem gyakran – éppen a szolidaritási elv alapján – az újraelosztást szolgálja. Az alábbiakban külön-külön fogjuk vizsgálni a munkavállalói és a munkaadói járulékok alakulását, differenciálását.

##### 2.4.1. MUNKAVÁLLALÓI JÁRULÉKOK

A munkavállalói járulék vizsgálata jól mutatja, hogy a munkanélküliségi biztosítás mennyire távol van a klasszikus magánbiztosításoktól. Az elméletileg is világos, hogy a járulékok nem igazodhatnak az egyéni kockázatokhoz, mivel az erkölcsi kockázat miatt nem lehet megállapítani a munkanélküliség (a káresemény) bekövetkeztének megfelelő *egyéni valószínűségeit*. Ettől még elképzelhe-

tő, hogy egyes jól elkülöníthető – viszonylag homogén – *kockázati csoportokra* eltérő, a csoportkockázatot tükröző biztosítási feltételeket állapítsanak meg<sup>34</sup>. Az eltérő feltételek a különböző díjfeltételekben<sup>35</sup>, a jogosultság korlátozásában<sup>36</sup>, illetve az alapesettől eltérő mértékű segélyre való jogosultságban<sup>37</sup> juthatnak kifejezésre. A valóságban a csoportos kockázathoz igazított munkavállalói díjfizetésre munkanélküliségi segélyprogramokban nemigen van példa<sup>38</sup>. Mindez ahhoz vezet, hogy a munkanélküli-segély biztosítási alapon működő rendszereiben általános eset az eltérő kockázatú ágazatok, illetve régiók közötti *újraelosztás*. (Mivel a járulékokat rendszerint országosan egységes szabályok szerint állapítják meg, tekintet nélkül a csoportos szintű biztosítási kockázatokra, a munkanélküliséggel inkább sújtott szektorok és régiók dolgozói több segélyt kapnak, mint amennyi – munkáltatói és munkavállalói – hozzájárulásuk arányában járna nekik.)

Az újraelosztás mértéke szerint háromféle „elméleti” munkanélküli-segélyezési rendszert különböztethetünk meg. Az *egységes ellátást* biztosító, *egységes járulékra* épülő – az *átlagos kockázathoz igazodó*, ún. kvázi-biztosításmatematikai módszerűnek (Barr 1990. 33. és 62. old.) nevezett – rendszerben az újraelosztás nem szisztematikus és viszonylag csekély mértékű<sup>39</sup>. A *jövedelemfüggő befizetéseket* (címkézett adó) *jövedelemfüggő kifizetésekkel* párosító rendszerekben általában a befizetett díjak és a segélyezési jogosultság összege között van összefüggés; ennyiben ezek a rendszerek – még ha a csoportos kockázatok eltéréseit nem veszik is figyelembe – szintén tartalmazznak biztosításmatematikai elemeket (ekvivalenciaelv). Ez a fajta összefüggés gyakran abban nyilvánul meg, hogy a jogosultság időtartamát a befizetések időtartamától teszik függővé. Sok esetben a kifizethető segély nagyságát limitálják – ilyenkor már több tere nyílik az újraelosztásnak<sup>40</sup>. A segély esetleges felső határának<sup>41</sup> megállapítása kétféle módon történhet: ha járuléklafon nincs, csak a segély maximális összege limitált, akkor a munkanélküliségi biztosítás újraelosztó jellege megerősödhet<sup>42</sup>; ha viszont megszabják a biztosítható jövedelem, a járulékalap felső határát (még hozzá általában az átlagbér alatt vagy annak közelében), akkor a befizetések és a kifizetések közötti összhang megmarad. A járulékalapra megszabott felső határ alapvetően befolyásolja az adóterhet és a segély-bér arányt is.

Az irodalom keveset mond arról, mi indokolja a biztosítható bér esetében a felső határ bevezetését. Egy lehetséges ok az erkölcsi kockázat csökkentése; e kockázat mérséklése érdekében indokolt lehet felső határt bevezetni a *segélyekre*, ami aktuáriális szempontból alapot adhat a járulékalap korlátozására is.

Mivel a magasabb fizetések gyakran tartalmazznak bizonyos járadékjellegű elemeket, és nagyságukat erősen befolyásolhatja a vállalathoz kötődő sajátos ismeretek hozama is, a segély diszfunkcionális ösztönző hatásainak csökkentése is indokolhatja a járulékalap korlátozását<sup>43</sup>. Persze miért is ne biztosíthatná be magát valaki – legalább részlegesen – ezeknek a hozamoknak az elvesztése ellen? Egy ilyen biztosítás azért jön nehezen létre, mert – a szerződés konkrét formájától függően – vagy a biztosító lenne védtelen az erkölcsi kockázattal szemben, vagy pedig az egyén fog lemondani a sajátos helyzetével összefüggő többletjövedelmek utáni járulékfizetésről.

A biztosítónak az erkölcsi kockázattal szemben bevethető legfontosabb fegyvere az a szerződéses kikötés, hogy a munkanélkülinek el kell fogadnia egy

„megfelelő állást”. Mármost a szerződés elvileg kétféleképpen rendelkezhet arról, mi a „megfelelő”, de akármelyik megoldást választják is, azzal gyakorlatilag kizárják a járadékjellegű jövedelmekre (stb.) szóló biztosítást. Ha az alkalmazott kritérium a korábbi esethez viszonyítja a felkínált állás bérét, akkor nem lehet érvényt szerezni annak a fenyegetésnek, hogy keresés hiányában megvonják a segílyt, hiszen a felkínált állások az említett jövedelemelemek egy részét – például a vállalathoz kötődő speciális ismeretek hozamát – eleve nem is tartalmazhatják. Ilyen körülmények között a biztosító – mivel nem lenne képes kivédeni az erkölcsi kockázatot – nem is fog biztosítást kínálni. Ha viszont az állás elfogadásának kritériumaként az irányadó kollektív szerződésekben kialakult bért tartják szem előtt (mint például Svédországban, lásd *Björklund et al.* 1991. 114. old.), akkor az említett járadék biztosítására az *egyén* nem fog törekedni, hiszen joggal tarthat attól, hogy a kárérték megfizetése helyett – a felkínált alacsonyabb bérű állások visszautasítása után, az együttműködés megtagadására hivatkozva – rövid úton kizárnák a segílyezésből. Az említettekhez hasonló sajátos elemeket tartalmazó magas fizetések teljes összegének biztosítására tehát végül is vagy a biztosító, vagy az *egyén* nem lesz hajlandó<sup>44</sup>

A járulékköteles jövedelem maximálása mellett komoly érvek szólnak, ugyanakkor bevezetése nem marad következmények nélkül. A teljes bérré vetített alacsonyabb adókulcs relatíve olcsóbbá teszi a magas bérű dolgozókat, drágábbá a szakképzetleneket, illetve a marginális helyzetűeket, s ezen keresztül a keresletet az előbbi csoport javára rendezi át (*Hamermesh* 1979, valamint *Wright és Loberg* 1987). Állami biztosítás esetében a kormány szabadon választhat a hátrányos következmények e fajtái között<sup>45</sup>.

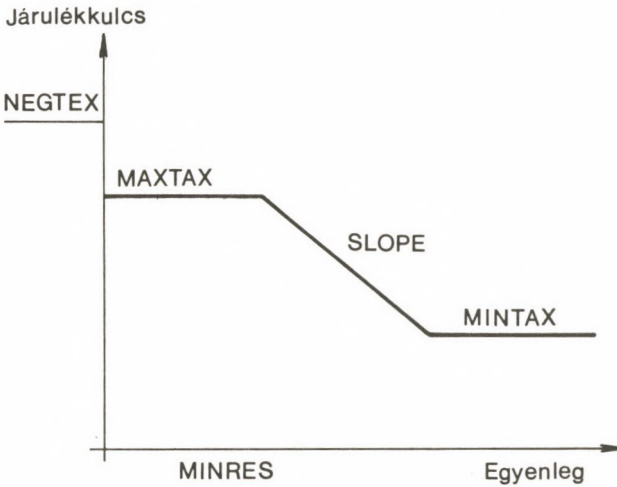
#### 2.4.2. MUNKÁLTATÓI JÁRULÉKOK

A munkáltatók esetében a járulék differenciálásával abban a sajátos rendszerben találkozhatunk, amelyet angolul „experience rating”-nek neveznek, s magyarul talán „a múltbeli magatartás szerint differenciált járulékok rendszerének” hívhatnánk, ha ez nem tenné kissé körülményessé a fogalmazást. Ehelyett egyszerűen a „kockázathoz igazítás” kifejezést fogjuk használni.

A „kockázathoz igazítás” lényegében az autóbiztosításból jól ismert bonus-malus elv szerint működik (az Egyesült Államokban). A munkáltatóknak számlát nyitnak a munkaügyi központoknál, ám itt nemcsak a befizetéseket, hanem a vállalattól utcára került dolgozók számára teljesített kifizetéseket is nyilvántartják. A fizetendő járulék kulcsa a kumulált befizetések és kifizetések egyenlegétől függ, meghatározott alsó és felső korlátok között.<sup>46</sup>

Hogy a járulék valójában miként változik a vállalat fizetési pozíciójával, az nagymértékben függ a rendszer konkrét méretezésétől. Noha az elv az, hogy „az fizessen a munkanélküliségért, aki gerjeszti”, a valóságban az elv érvényesülését korlátozó alsó és felső limitek erősebbnek bizonyulnak, mint a főszabály. *Brechling* (1981) a vállalat által teljesített befizetések és az onnan elbocsátottaknak folyósított kifizetések közti egyenleg, illetve az adórata kapcsolatát többször tört függvényvel írta le. Adatbázisául az USA több tagállama és több időszakra kiterjedő panelminta szolgált. Az így becsült függvényvel az egyes paramétereknek

7. ábra. Járulékkulcs a korábbi befizetések és kifizetések egyenlegének függvényében a Brechling által bevezetett paraméterek feltüntetésével



Forrás: Brechling (1981, 192. old.)

az elbocsátások gyakoriságára, az ideiglenes elbocsátások hosszára, valamint az összes teljesített munkaóra telt hatását vizsgálta. Az eredmények azt mutatták, hogy a legmarkánsabb befolyást a deficitben lévő vállalatok által fizetett, egyöntetű adó gyakorolta, a „kockázathoz igazítás” hatása ehhez képest elhanyagolható volt. *Feldstein* (1976, 943. old.) közlése szerint a hetvenes évek közepén az összes segélyek több mint felét deficitben lévő és ennek megfelelően az egyöntetű maximális adót fizető cégek munkásainak fizették ki. A segélyrendszerben az egyöntetű járulékkulcs még az Egyesült Államokban is inkább szabály, mint kivétel.

*Richard Lester* (1962) könyvében még különösebb belső értelemmel nem bíró történelmi véletlenként kezeli a „kockázathoz igazítást”: „Semmilyen elvi megfontolás nem indokolja, hogy a munkáltatói befizetéseket a múltbeli elbocsátási tapasztalathoz igazítsuk” (100. old.). A dolog titkos belső értelmét és a „filozófiai alapokat” csak tizenöt évvel később *M. Feldstein* fedezte fel, illetve fektette le (1976) és (1978) tanulmányaiban. *Feldstein* felismerését azok a finomabb statisztikák tették egyáltalán lehetővé, amelyekből kiderült, hogy a munkanélküliek egy része az *elbocsátó vállalathoz tér vissza*, és hogy sok amerikai vállalat rutinszerűen nyúl az ideiglenes elbocsátás eszközhöz.

Az ideiglenes elbocsátások mértékére adott becslések elég tág határok között mozognak (például attól függően, hogy a periódusokra, a munkanélküli személyekre vagy az embernapban mért munkanélküliségre vetítenek), de elhanyagolhatónak semmiképp sem mondhatók. Az 1976-os *Feldstein*-cikkből idézett adatok szerint az Egyesült Államokban és Kanadában a segélyezett munkanélküliek

több mint fele ideiglenes elbocsátott volt. Lilian és Hall (1986) viszont csak 17%-ot említ. Layard et al. (1991, 271. old.) adatai ehhez hasonlók: eszerint a munkanélküli állományba tartozók 13%-a, az 1989 során beáramlók 15%-a volt ideiglenes elbocsátott. Jensen (1990, 6.) szerint viszont Dániában az összes periódusok kétötöde, Amerikában kétharmada volt ilyen jellegű. Az ideiglenes elbocsátás Svédországban is intézményesedett („Permitteringar”), de előfordulását autentikus szerzők „nagyjából egy tucat százalékra” becsülik (Björklund et al. 1991, 129. old.). Az ideiglenes elbocsátás az Egyesült Államokban elterjednek mondható, Svédországban és Dániában nem elhanyagolható nagyságrendű, más országokban viszont – a rendelkezésre álló adatok szerint – nem jelentős.

Feldstein azt vizsgálta, milyen mértékben ingadozik az optimális foglalkoztatási szint a termék iránti kereslet időnkénti visszaesésének hatására, árelfogadó, az állandó foglalkoztatottak hasznát maximáló vállalatok esetén, rövid távon (adott állóeszközök mellett). További jogos feltevése, hogy ha a vállalat következetesen ideiglenes elbocsátásokkal reagál a visszaesésekre, akkor az a munkások számára megszokottá válik, és ők az emiatt bekövetkező munkanélküliséggel – és jövedelemhullámmal – szemben kockázatsemleges módon viselkednek. Az elemzés arra az eredményre vezet, hogy *egyöntetű járulékkulcsokat alkalmazó állami munkanélküli biztosítás mellett* az optimális foglalkoztatásban mutatkozó hullámzás erőteljesebb lesz, mint segély hiányában, vagy akkor, ha a segélyt a vállalat fizeti. Ha a vállalat a kereslet hullámzásaihoz következetesen ideiglenes elbocsátásokkal alkalmazkodik, akkor a többé-kevésbé rendszeressé váló „munkanélküli-szabadság” a javadalmazás elemévé válhat. A vállalat *saját* javadalmazási „csomagja” részeként a nagyrészt *mások* befizetéseiből képződő munkanélküli-segélyt is felkínálja. Az állami munkanélküli-biztosítás ehhez a gyakorlathoz (tökéletlen „kockázathoz igazítás” vagy egyöntetű járulékkulcsok esetén) implicit pénzügyi támogatást nyújt. Az ideiglenes elbocsátásokkal rutin-szerűen élő vállalatok kizsákmányolják a segélyrendszert, illetve a többi vállalatot.<sup>47</sup>

A „kockázathoz igazítás” szélesebb körű alkalmazására sok közgazdász tett és tesz javaslatot, sajátos módon éppen az Egyesült Államokban, amely egyedül alkalmaz egyáltalán a múltbeli tapasztalat szerint valamennyire is differenciált járulékkulcsokat. A kiterjesztés hívei, az előző bekezdésben mondottaknak megfelelően, elsősorban az egyöntetű járulékkulcsokkal dolgozó rendszerben (ideiglenes elbocsátások révén) realizálható *implicit szubvenciókra* hivatkoznak. *Topel* (1986) becslése szerint az Egyesült Államokban a munkanélküli-segélyek emelése sem a végleges elbocsátásokat, sem az önkéntes kilépéseket nem ösztönzi, viszont lényegesen megnöveli az ideiglenes elbocsátások gyakoriságát. Számításai szerint, ha a járulékkulcsokat tökéletesen (tehát arányosan és késés nélkül) hozzáigazították volna az elbocsátottak számához, a munkanélküliség rátáját 30%-kal lehetett volna csökkenteni. A tökéletes „kockázathoz igazítás” – a 10%-ot is elérő implicit bérszubvenció felszámolásával – javíthatna volna az erőforrások elosztását, változatlan nagyságú segélyek mellett lényegesen alacsonyabb munkanélküliséget, azaz több okból is *nagyobb társadalmi jólétet* eredményezhetett volna (*Topel* 1990, 114., 123. old.).



A „kockázathoz igazítás” ellenzői – vagy óvatos pártolói – elsősorban arra hívják fel a figyelmet, hogy a rendszer teljes körű és szigorú alkalmazása illuzórikus, hiszen a tömeges elbocsátásokra kényszerülő vállalatok gyakran nem fizetőképesek. Emellett pedig nem is feltétlenül kívánatos, mert a verseny szélezeinek erősebben kitett vállalatokat – azáltal, hogy megdrágítja a keresleti hullámzásokhoz való gyors alkalmazkodást – hátrányos helyzetbe hozza a monopóliumokhoz képest, amelyek viszonylag könnyen továbbháríthatják az esetlegesen megnövekvő járulékok terhét.<sup>48</sup> *Burdett és Wright* (1987) emellett rámutat, hogy ha – *Feldsteintől* eltérően – az alkalmazottak számát nem tekintjük exogénnek, a tökéletes kockázathoz igazítás csökkenti a vállalati munkaerő-keresletet, ezért növeli is a munkanélküliséget.

Kompromisszumos megoldást jelenthet, ha teljes „kockázathoz igazítás” érvényesül a *munkanélküliség első hónapjára fizetett segélyek vonatkozásában*, mint erre *Feldstein* (1978) javaslatot tett. Ezzel az említett anomáliák részben elkerülhetővé válnak, ugyanakkor a jellemzően rövid idejű „munkanélküli szabadságolás” kellően költségessé válik.<sup>49</sup>

Míg az Egyesült Államokban évtizedek óta éles vita folyik a munkáltatói járulékok *még erőteljesebb* differenciálásának szükségességéről és lehetőségéről, Európában mély érdektelenség veszi körül az egész problémakört, noha itt lényegében mindenhol teljesen egységesek a kulcsok. A látszólagos ellentmondás magyarázata alighanem abban rejlik, hogy Európában az elbocsátásokat korlátozó előírások és kollektív szerződések rendkívüli mértékben megnehezítik az ideiglenes elbocsátásokat, és ezzel a segélyrendszerben egyébként benne rejlő implicit szubvenciók tényleges kiaknázását is, tehát a „kockázathoz igazítás” mellett szóló legfontosabb érv kiesik.

Az általános érdektelenség alól bizonyos fokig kivételt jelent Svédország, ahol ma is több (államilag erősen támogatott) segélyalap működik, s a szezonális tevékenységekkel foglalkozó iparágak alapjai (legkirívóbban a tengeri halászköke) szipolyozzák a költségvetést (*Björklund és Holmlund* 1991, 155–157. old.). A svéd kormányzat kísérleteit, hogy ezen az első havi segélyek leszállításával segítsen, a szakszervezetek visszaverték. A jelenlegi kompromisszumos megoldásban az első hónap terheit a vállalat fizeti, de a költségvetés a 3–10., a 13–20. és a 22–30. napi segélyekhez kiegészítést ad.<sup>50</sup>

Noha *Magyarország* az elbocsátások szabályozásában az európai mintát követi, az ideiglenes elbocsátások gyakorlattá válása mégis akut veszély, legalábbis a mezőgazdasági nagyüzemek esetében. A *Feldstein* által leírt szindróma ugyanis mindennél inkább találó a kelet-európai mezőgazdasági nagyüzemekre, az elemzésben alkalmazott feltevések tökéletesen ráillenek az ottani viszonyokra. Idézzük *Feldsteint* (1976, 941. old.): „*A vállalat célja az állandó alkalmazottak hasznának maximalizálása*”. „*A munkavállalók hosszú távon lekötik magukat a cégnél*”. „*A munkavállalók kockázatsemlegesek*”, ami a szezonális munkacsúcsok és szünetek vonatkozásában teljes joggal feltehető. „*A dolgozók fogyasztásukat az évi várható jövedelmükre alapozzák, és készleteiket használják a folyó és várható jövedelem különbségének áthidalására*”, ami talán kicsit erőszakolt feltevés egy átlagos ipari munkás esetében, de semmi esetre sem az a falusiaknál,

akik a továbbélő hagyománynak megfelelően jelentős élelmiszer- és tüzelőkészletekkel vágnak neki az alacsony folyó jövedelmet biztosító, munkahiányos télnek. A magyar mezőgazdasági nagyüzemek valóban fel is fedezték a segélyrendszer megcsapolásában rejlő lehetőségeket, és 1991-ben tömegesen küldték alkalmazottaikat téli „munkanélküli-szabadságra”. Jelenleg úgy korlátozzák ezt a gyakorlatot, hogy a „munkaviszony szüneteltetését” a munkaügyi központok nem tekintik segélyre jogosító státusznak, tehát a tévesznek vagy állami gazdaságnak formálisan – és legalább az első esetben végkielégítéssel – el kellene bocsátania a dolgozót ahhoz, hogy az „implicit szubvenciót” realizálhassa. Ez a megoldás rövid távon esetleg hatásos lehet, de látnunk kell, hogy hosszabb távon a kötelező *vállalati végkielégítés* intézménye nem helyettesíti a „*kockázathoz igazítást*”! A hasonlóság a két dolog között látszólagos: a végkielégítés ugyanis a vállalatnál eltöltött idővel arányos, tehát rendszeres ideiglenes elbocsátások esetén nagy valószínűséggel már a második alkalommal sem járna a dolgozónak (akit egyébként gyakori esetben nem is szabad a végkielégítés után visszavenni). A munkanélküli-biztosítással összekapcsolt végkielégítési szisztéma hosszabb távon nem nyújt védelmet a segélyrendszer kiszipolyozásával szemben.

### 3. A segély mint jövedelem

#### 3.1. A segélynyújtás feltételei, korlátozások

Munkanélkülin – a szó legszélesebb értelmében – állás nélkül lévő, dolgozni kívánó embert értünk. Az ILO által alkalmazott, általánosan elfogadott definíció ennél szűkebb, mert a fentiek mellett az aktív álláskeresőt is feltételül szabja. Ezzel a széles értelemben vett munkanélküliek egy része eleve kívül reked a szemhatáron, és sok esetben a regiszteren és a segélyezésen is. A kívül rekedő csoportot a szaknyelv „elbizonytalanodott”, „elbátortalanodott” munkavállalóknak<sup>51</sup> (discouraged worker) nevezi (lásd 11. táblázat).

11. táblázat. Elbizonytalanodott munkavállalók az ILO-definíció szerinti munkanélküliek %-ában 1989–90-ben

Ország	Férfiak	Nők
Ausztrália	8	–
Belgium	39	24
Olaszország	13	26
Svédország	17	23
Nagy-Britannia	6	4
USA	10	14

Forrás: OECD (1992, 211. old.)

A segélyezés még a szűkebb értelemben vett munkanélküliekre nézve sem teljes körű, és a segélyt bizonyos feltételek megsértése esetén utólag is megvonhatják. A fejlett piacgazdaságokban a *foglalkozás alapján történő kizárás* mára erősen visszaszorult, a legtöbb országban az önállóakon és családtagjaikon, valamint az alkalmi munkásokon kívül mindenki köthet biztosítást. (Frey, 1990. 36. old.) A ritka kivételek között tarthatjuk számon a közalkalmazottak kirekesztését a biztosítási alapú segélyezésből (Ausztria, Hollandia, Spanyolország). Ez azonban nem jelenti, hogy a segélyekhez minden munkanélküli hozzájuthat. A korlátozások fontosabb eseteit az alábbi típusokba rendezhetjük:

- (1) A járulékfedezet hiánya miatti kizárás.
- (2) A jövedelmi, vagyoni helyzet alapján történő kizárás.
- (3) Erkölcsi kockázat mérséklése céljából eszközölt korlátozások vagy előírások:
  - (a) önkéntes kilépők és fegyelmi úton elbocsátottak kizárása,
  - (b) kezdeti kivárási periódus,
  - (c) álláskeresési kötelezettség,
  - (d) a megfelelő állás elfogadásának kötelezettsége.

### 3.1.1. KIZÁRÁS A FEDEZET HIÁNYA MIATT

A segélyre való jogosultságot a legtöbb országban az ún. vonatkoztatási és kvalifikációs periódusok viszonya alapján állapítják meg. (Például: jogosult, aki az elmúlt három évben legalább egy évet dolgozott. A példában három év a vonatkoztatási és egy év a kvalifikációs periódus.) A két periódus hosszáról és viszonyáról a 8. ábra ad képet. Látható, hogy a vonatkoztatási és kvalifikációs időszakok *abszolút* hossza országonként erősen különbözik. Noha első látásra talán közömbösnek tűnik, hogy a rendszer mondjuk három év alatt másfél vagy egy év alatt fél év (tehát mindkét esetben 50%-os) kvalifikációs időszakot határoz meg, ez nem teljesen van így: a munkaerőpiachoz lazán kötődő rétegek (alkalmi munkások, idenymunkások, visszaeső munkanélküliek) esetében a rövid időszakra visszanyúló rendszer a kedvezőbb.

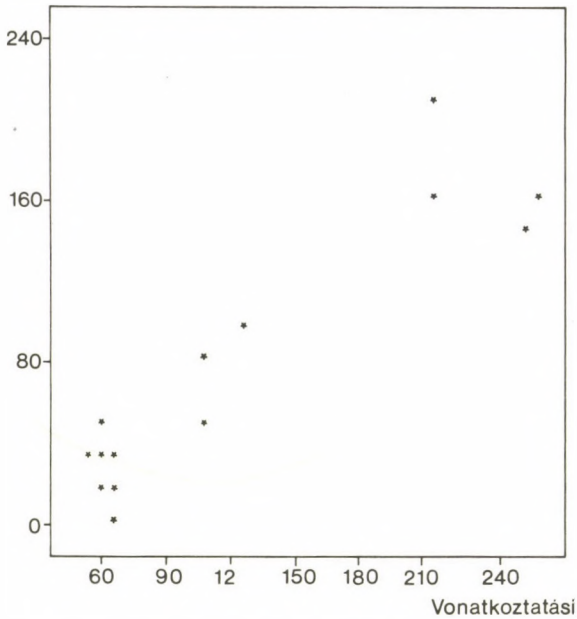
Tételezzük fel, hogy egy ilyen munkavállaló általában féléves szerződésekkel talál alkalmazást, és időben állandó, a múltból és személyétől független, az adott munkaerőpiaci szegmensre jellemző  $p$  eséllyel sikerül szerződést kötnie. Maradjunk az előbb említett segélyrendszereknél: a rövid időszakra visszanyúló rendszerben akkor kaphat segélyt, ha az utolsó évben fél évet, a hosszú vonatkoztatási idejében akkor, ha az utolsó hat félévben három félévet dolgozott. Annak valószínűsége, hogy hősünk kap segélyt ( $S_r$  és  $S_h$ ; ha  $k$  a munkában töltött félévek száma):

$$S_r = P(k \geq 1) = 1 - (1-p)^2 = (2-p)p$$

$$S_h = P(k \geq 3) = p^6 + 6p^5(1-p) + \binom{6}{2} p^4(1-p)^2 + \binom{6}{3} p^3(1-p)^3$$

8. ábra. Vonatkoztatási és kvalifikációs időszakok az OECD országokban (hetekben mérve 1988)

Kvalifikációs

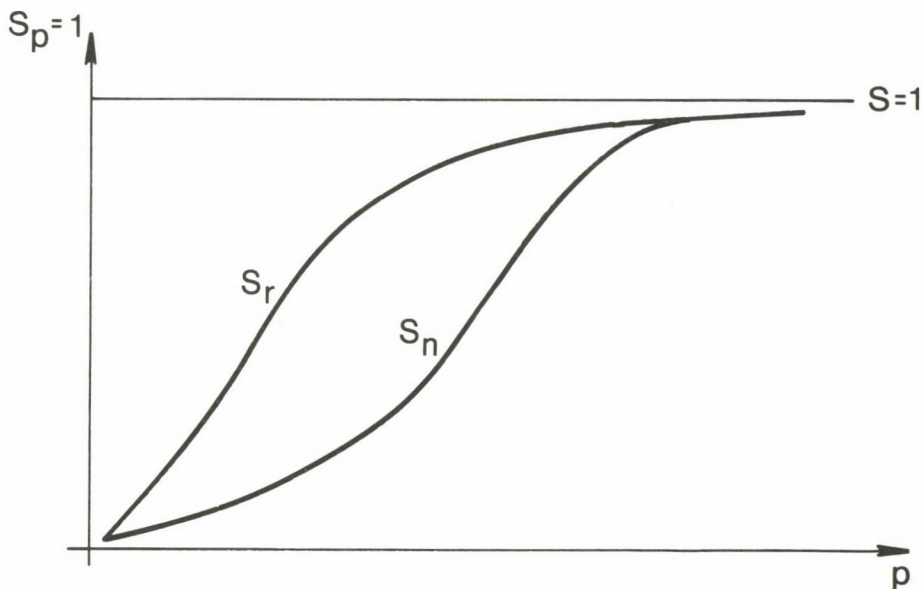


A segélyhez jutás valószínűségét a munkavállalási esély függvényében a 9. ábra mutatja. Látható, hogy a rossz munkaerőpiacokon dolgozók számára ( $p$  kicsi) a rövid időszakra visszanyúló rendszer az előnyösebb. Voltaképpen mintavételi (becslési) problémáról van szó: ha a rendszer nagyon hosszú vonatkoztatási periódusra épít, akkor  $p < 0,5$  esetben a munkavállaló szinte biztosan nem jut segélyhez,  $p > 0,5$  esetben pedig szinte biztosan hozzájut; az  $S$  görbe a kritikus érték alatt zérus körüli, afölött pedig 1 körüli értékeket vesz fel.<sup>52</sup> A rövid időszakra visszanyúló rendszerben a becslés hibája nagy, és ez kedvez a munkaerőpiac perifériáján lévő rétegeknek.

*A fedezet hiánya miatti kizárás tehát elsősorban a visszaeső munkanélküliség esetén válik komoly gondná.* Ilyenkor a munkaerőpiaci karrierben meglévő kis eltérések is alapvetően különböző helyzetbe hozhatják a segélyre szoruló munkanélkülieket. (Az alkalmazott eljárásokról áttekintést ad Frey, 1990, 40–47. old.; A felvetett problémára utal: OECD, 1991. 223. old.)

Az alábbi példában 12 hónapos a vonatkoztatási és 6 hónapos a kvalifikációs időszak. A segélyt hat hónapra nyújtják. A két vizsgált személy esetében „+” jelzi a munka nélkül, segélyen, „-” a segély nélkül, és m a munkában töltött hónapokat:

9. ábra. A segélyhez jutás valószínűsége rövid, illetve hosszú vonatkoztatási periódusra alapozott segélyrendszerekben, ha  $p$  a munkavállalásnak a piaci szegmensre jellemző esélye



A munkanélküli

m m m m m + + + + + m + + + + + m m m m m

B munkanélküli

m m m m m + + + + + - m - - - - m m m m m

Noha egész életét tekintve mind A, mind pedig B pontosan egyforma ideig dolgozott és volt munkanélküli, a jogosultság másodszori megállapításakor pedig csupán egy hónap közöttük a különbség, A mindvégig, B viszont csak hat hónapig kap segélyt, B-t félévi (!) jövedelmi hátrány éri. Az ilyen anomáliák kiszűrésére különféle korlátozó technikák alakultak ki. Több északi országban a korlátozás a segélyfolyósítás teljes időtartamára vonatkozik (Finnországban és Dániában például az utolsó négy év alatt legfeljebb két év lehet; Angliában a két munkanélküliségi periódust egynek tekintik, ha a közöttük eltelt idő kisebb, mint nyolc (1980 előtt tizenhárom!) hét stb.

A fedezethiány miatti kizárás problémájának súlyát jelzi, hogy a „hosszú munkaviszony, segélyezési időtartamnál rövidebb munkanélküliség, hosszú munkaviszony” típusú mozgások a legtöbb országban ritkák. *Atkinson és Micklewright* (1991, 1882–83) által ismertetett adatok szerint például az 1984-ben munka nélkül lévők megoszlása 1985-ben a következőképpen festett néhány OECD-országban:

12. táblázat. 1984-ben munka nélkül lévők megoszlása 1985-ben néhány OECD-országban (%)

Ország	Állásban volt	Munkanélküli	Nem aktív
Belgium	22	69	9
Dánia	49	37	14
Egyesült Államok	49	26	25
Franciaország	29	54	17
Hollandia	24	62	14
Írország	18	69	13
Nagy-Britannia	29	51	20

*Forrás: Atkinson és Micklewright (1991) 1862–63. old.*

### 3.1.2. KIZÁRÁS JÖVEDELMI ALAPON

A tanulmány elején szereplő összefoglaló táblázatokból megítélhető, hogy míg az első fél évben Ausztráliát és Új-Zélandot leszámítva sehol sem alkalmaznak jövedelmen alapuló megkülönböztetést, a 10. félévben az érintett már csak Belgiumban kaphat segílyt tekintet nélkül a házastárs munkaerőpiaci státusára vagy a vagyoni helyzetére.

A rászorultság figyelembevételének legegyszerűbb és legelterjedtebb módja, hogy különbséget tesznek a munkanélküliek között a családi állapot szerint: a dolgozó házastárral élők lényegesen alacsonyabb támogatásra számíthatnak, mint az egyedülállók vagy családfenntartók. Csupán három OECD-országban (Görögország, Japán, Egyesült Államok) hagyják figyelmen kívül e szempontot, ám ezekben eleve csak az első évben fizetnek segílyt. Olyan ország, amelyben hosszú távú segílyezés a családi állapot alapján történő megkülönböztetés nélkül létezne – mint Magyarországon – nincs.

13. táblázat. Segély-bér arány az összes munkanélküli támogatások és a lakbér-hozzájárulás figyelembevételével a folyamatos munkanélküliség egymást követő éveiben, a családi állapot szerinti megkülönböztetést alkalmazó OECD-országokban, átlagosan (1988, %)

Segély-bér arány (N=17)	1. év	2. év	3. év	4. év
Dolgozó házastárs	48	22	7	3
Egyedülálló	52	38	26	24
Eltartott házastárs	57	44	36	34
Segélyt nem fizető országok száma (N=20)				
Dolgozó házastárs	2	10	16	18
Egyedülálló	–	4	5	5
Eltartott házastárs	–	4	4	4

OECD (1991, 233. old.) alapján.

### 3.1.3. KIZÁRÁS AZ ERKÖLCSI KOCKÁZAT MÉRSÉKLÉSE CÉLJÁBÓL

Az erkölcsi kockázat mérséklése céljából eszközölt kizárás legdurvább eszköze a *saját kezdeményezésre kilépők kirekesztése*. Alkalmazásáról áttekintést ad a 14. táblázat.

14. táblázat. Az önkéntes kilépőket a segélyezésből teljes mértékben (1), illetve legalább három hónapra (2) kizáró országok (1988)

	(1)	(2)
Belgium	nem	igen
Dánia	nem	nem
Franciaország	igen	igen
Németország	nem	igen
Görögország	igen	igen
Írország	nem	nem
Hollandia	nem	nem
Portugália	igen	igen
Spanyolország	igen	igen
Nagy-Britannia	nem	igen
Ausztria	nem	nem
Finnország	nem	nem
Norvégia	nem	nem
Svédország	nem	nem
Svájc	nem	nem
Ausztrália	nem	igen
Kanada	nem	nem
Japán	nem	igen
Új-Zéland	nem	nem
USA	igen	igen

OECD (1991) alapján

Úgy tűnik, nem véletlenszerű, hogy egy-egy ország alkalmazza-e, és milyen szigorral a kizárást. Mint a 15. táblázat sugallja, a legerősebben korporatizált országokban a segélyrendszerről (is) alkudozó szakszervezeti központoknak sikerül elérniük, hogy az erkölcsi kockázat elleni küzdelemnek ezt a meglehetősen durva fegyverét – amely sok „önkéntes” kilépésbe hajszolt munkást is megfoszt a segélytől – ne alkalmazzák. Teljes kizárásra csak az alkurendszer centralizáltsága szerint képzett rangsor alsó felében kerül sor, és a „felsőházban” még a korlátozott időre szóló kizárás sem dívik.

15. táblázat. A saját kezdeményezésre kilépők kizárása a segélyezésből, az alkurendszer centralizáltsága szerinti csoportokban

	Teljes kizárás	Kizárás legalább három hónapra
Helyezés a Calmfors–Driffill (A) index szerint		
1–5.	–	–
6–10.	–	3
11–18.	3	5

Források: OECD (1991, 210. old. és Layard et al.)

A biztosítási szempontok jutnak érvényre a másodikként említett esetben is, amikor a segélyrendszert nem terjesztik ki azokra, akik *rövid időre* veszítik el az állásukat. (Az optimális biztosítás, mint emlékszünk, önrészesedést köt ki, azaz nem nyújt fedezetet a kis veszteségekre.) Az úgynevezett „kivárási időszakok” – ha nem önkéntes kilépőkről van szó – általában igen rövidek, csupán Új-Zélandon, Kanadában és Svájcban haladhatják meg a két hetet. Áruklodó, hogy e téren is az európai centrum országai a legengedékenyebbek: Ausztriában, Belgiumban, Dániában, Franciaországban, Németországban, Hollandiában, Svédországban nincs kivárási időszak, és a két e szempontból kivételes ország közül is Finnországban csupán öt, Norvégiában pedig három nap a határ.

A munkakeresés elmulasztása vagy a megfelelő állás elutasítása miatt történő kizárás nagyon fontos, elvi jelentőségű eleme a munkanélküliségrendszereknek. A számok – már amennyire egyáltalán rendelkezünk adatokkal erről a kérdéstről – eléggé sajátosan alakulnak. A közvélemény sok országban (nálunk is) igen magasra taksálja az állást nem – vagy nem eléggé intenzíven – keresők számát. A felderített vagy becsült esetek aránya jellemzően alacsonyabb. Burgess és Kingston (1990, 158. old.) öt amerikai államban végzett felmérése szerint ez 6,6 és 30,7% közé esett. Ugyanakkor a *ténylegesen kizártak* aránya mindenhol nagyon alacsony: Norvégiában 1990-ben a nagyjából 120 ezer éves állományból 274 főt (0,2%); Angliában 1990-ben az álláskeresés elmulasztása miatt kb. 1,2%-ot, a megfelelő állás elutasítása miatt 0,2%-ot; Svédországban 1988-ban a két okból együtt 1,3%-ot (a KAS rendszerben 0,5%-ot) zártak ki.<sup>53</sup> Természetesen a klauzula szabályozó erejét nem ezek a pici számok mérik. A visszaélés esetén várható kizárás valószínűségének van igazán visszatartó ereje. Ez azonban a kis számú tényleges eset *demonstratív* hatásától függ.

### 3.1.4. VÉGÜL IS HÁNYAN KAPNAK SEGÉLYT?

Mindent egybevetve: az *ILO-definíció* szerint munkanélkülinek tekinthetők körében a segélyezésből való kizárás – melyre zömmel a jogosultság hiánya miatt kerül sor, s csak sokkal ritkábban a nem eléggé aktív álláskeresés büntetéséként – tömeges, egyes országokban a szabályt jelenti, s nem a kivételt. Az Egyesült Államokban 1948–61-ben a segély a munkanélküliség miatt bekövetkező teljes



jövedelemvesztésnek csak mintegy 20%-át pótolta (Lester, 1962, 13. old.). Bár a segélyezett aránya tendenciájában itt is növekvő, még a hetvenes-nyolcvanas években is csak kivételes években haladta meg a 40%-ot.<sup>54</sup> A másik végletként említhető Svédországban is 1980-ban 38%, 1989-ben 25% nem kapott segélyt.<sup>55</sup> Reubens (1990, 182. old.) táblázata szerint a biztosítási segélyben nem részesülők aránya 1983-ban 40,2% volt Ausztriában, 55% Németországban, 68,2% Nagy-Britanniában, 40% Svédországban és 56,5% az Egyesült Államokban. Layard et al. (1991, 516. old.) által közölt, 1986-ra vonatkozó adatok a fentiekől egyes esetekben jelentősen eltérnek (jobban, mint azt az időpontbeli különbség indokolhatná). Ilyen például az Angliára (23%) vagy az NSZK-ra (39%) közölt arány. Annyi az egymásnak némileg ellentmondó adatokból is leszűrhető, hogy nagyon magas értéknek számít, ha a segélyezett aránya 75% körüli. Kelet-Európában és különösen Magyarországon az arány éppen azért lehetett ennél magasabb 1990–92-ben, mert a korábbi teljes foglalkoztatás miatt a „járulékfedezet” szinte mindenkinél megvolt.

### 3.2. A segély nagysága és a munkanélkülit érő veszteség

A segélyeknek a bérekhez viszonyított nagyságáról áttekintést ad a 16. és 17. táblázat. Az ilyenfajta áttekintések azonban nem sokat árulnak el arról, hogy milyen csapás éri a munka nélkül maradt embert. A munkanélküli sok mindent veszít el, amikor állás nélkül marad, sokkal többet, mint csak a bérét. Életritmusa felborul, társadalmi kapcsolatai beszűkülnek, kapcsolata a társadalmi realitással meglazul, azonosság tudata meginog. Az egyetlen dolgot veszíti el, amely mindezeket a támaszokat egyszerre és külön erőfeszítés nélkül nyújtani tudja (Jahoda, 1974). Ez a tanulmány azonban a munkanélküli-segélyről szól, s ennek megfelelően kérdésünk is prózaibb: milyen veszteség éri a munkanélkülit – pusztán anyagiakban – állása elvesztésével?

Tekintsünk egy magyar példát, ahol a segély-bér arány 0,7 az első évben, 0,5 a harmadik félévben és 0 utána. Tegyük fel, hogy a bérek havonta 1,5%-kal nőnek, és számoljuk ki, mekkora az anyagi vesztesége az 1, 2, ..., 20 hónapra munka nélkül maradóknak! Ennek felméréséhez a veszteséget valamiképp *kumulálni* kell, amit nagyon sokféleképp tehetünk.

Kézenfekvő megoldás, hogy megvizsgáljuk, hogyan érinti a munkanélküliség egy hosszabb-rövidebb periódus átlagos jövedelemszintjét. Így a kétéves időtávon elszenvedett veszteség 8 havi munkanélküliség mellett 10%. Ez a fajta kalkululus többé-kevésbé híven ábrázolja annak a munkanélkülinek a veszteségeit, aki képes lemondani a beruházásokról és visszafogni a fogyasztását. A szegények esetében azonban ez a feltételezés elfedi a valós problémát. Tekintsünk egy olyan családot, amelyben nincs mód a megtakarítás és beruházás csökkentésére (mert nincs felhalmozás), a jövedelmét három dologra költi: *a*) az életben maradáshoz minimálisan szükséges táplálékra a lehető legolcsóbb élelmiszerekből; *b*) a teljesen elhasználódott javak pótlására; *c*) lakbérre és minimális szintű rezsiköltségekre, az esetleges korábbi adósságok törlesztésére. Ez a család – Kornaival (1974) szövege – csak *halasztással* és *mulasztással* tudja egyensúlyba hozni a háztartás mérlegét úgy, hogy nem fizet lakbért, nem pótolja az elhasznált

16. táblázat. Biztosítási alapú (UI típusú) munkanélküli-segélyek jellemzői az OECD-országokban

Ország	Jogosultsági feltételek <sup>a</sup>		Segély formula	Segélyezés kezdeti időszaka		További időszakok Segélykulcs (%) (időtartam)	Segélyezés maximális időtartama	Biztosítható jövedelem felső határa (plafon) <sup>c</sup>	Adóköteles-e a segély?
	Referencia- (vonatkoztatási) időszak (RI)	Megkövetelt munkaviszony (kvalifikációs időszak)		Segélykulcs (segély aránya a bérhez) <sup>b</sup>	Maximális segélyezési időtartam ilyen kulcs mellett				
Ausztria	5 év	156 hét	Lineáris	80–40 <sup>d</sup>	3–7 hónap <sup>e</sup>		3–7 hónap <sup>e</sup>	16,	Nem
Belgium	27 hónap	90 hét	Arányos	60	12 hónap	40 (korlátlan)	korlátlan	0,8	Igen
Dánia	3 év	<sup>f</sup>	Arányos	90	1–3 hónap <sup>c</sup>		1–30 hónap <sup>c</sup>	0,8	Igen
Egyesült Államok	1 év	20 hét <sup>g</sup>	Arányos	50	2–9 hónap <sup>h</sup>		2–9 hónap <sup>h</sup>	0,6–1,2 <sup>g</sup>	Igen
Egyesült Királyság	1 év	<sup>i</sup>	Egységes összegű	52 hét					Igen
Finnország	4 év	<sup>f</sup>	Lineáris	max. 90 <sup>d</sup>	10 hónap	79 <sup>d</sup> (14 hónap)	24 hónap	nincs plafon	Igen
Franciaország	24 hónap	12 hónap	Lineáris	75–57 <sup>d</sup>	3–19 hónap <sup>e</sup>		3–19 hónap <sup>c</sup>	5,0	Igen
Görögország	12 hónap	7 hónap	Arányos	65 (50)	2–8 hónap <sup>c</sup>		2–8 hónap <sup>c</sup>	0,7	Nem
Hollandia	5 év	3 év	Arányos	70	6–36 hónap <sup>e</sup>		6–36 hónap <sup>e</sup>	1,8	Igen
Írország	1 év	48 hét	Lineáris	max. 85 <sup>d</sup>	15 hónap		15 hónap	1,2	Nem
Japán	1 év	6 hónap	Lineáris	80–60 <sup>d</sup>	3–8 hónap <sup>e</sup>		3–8 hónap <sup>c</sup>	0,9	Nem
Kanada	1 év	27 hét	Arányos	60	2,5–12 hónap <sup>h</sup>		2,5–12 hónap <sup>h</sup>	1,0	Igen
Luxemburg	n. a.	n. a.	n. a.	80	6 hónap	80–64 <sup>d</sup> (6 hónap)	12 hónap	3 x a minimumbér	
Németország	4 év	3 év	Arányos	63 <sup>j</sup>	4–22 hónap <sup>e</sup>		4–22 hónap <sup>c</sup>	1,7	Nem <sup>j</sup>
Norvégia	2 év	<sup>f</sup>	Arányos	62	19 hónap		19 hónap	1,2	Igen
Olaszország	2 év	1 év	Egységes/Arányos	7,5 <sup>k</sup> (15)	6 hónap		6 hónap	0,7	Nem
Portugália	munkaviszony teljes	<sup>l</sup>	Arányos	60	6 hónap <sup>e</sup>		6 hónap <sup>c</sup>	2,6	Igen
Spanyolország	48 hónap	48 hónap	Arányos	80	6 hónap	70 (6 hónap) 60 (12 hónap)	24 hónap	0,9	Nem
Svájc	2 év	18 hónap	Arányos	70 (80)	4 hónap	70–66 <sup>d</sup> (4 hó) 70–63 (4 hó)	4–12 hónap <sup>c</sup>	1,7	Igen
Svédország	12 hónap	5 hónap	Arányos	80 <sup>m</sup> (90)	14 hónap		14 hónap	1,1	Igen

<sup>a</sup> A segélyezési időtartam általában (Dánia, Finnország és Norvégia kivételével) a munkanélküliséget megelőző referenciaidő (RI) alatt munkában töltött idő hosszától függ. Az itt megadott munkaviszony a maximális segélyezési időtartamra teremt jogosultságot. Rövidebb jogosultsághoz gyakran rövidebb munkaviszony is elég.

<sup>b</sup> A számítás alapjául szolgáló bér nem minden országban egységes szabályok szerint van meghatározva. Általában a bruttó bérehez viszonyítunk. A megadott nominális kulcsok, adatok csak a plafon alatti bértartományban érvényesek. A források közti (nem a többi bérfüggő kulcs átlagolásából fakadó) ellentmondás esetén zárójelben megadtuk a későbbi, azaz az OECD (1991) 7.2. tábla adatait.

<sup>c</sup> A plafont a termelőszférában dolgozó munkások átlagbéreéhez viszonyítva adjuk meg.

<sup>d</sup> A segélykulcs a bér csökkenő függvénye.

<sup>e</sup> A munkaviszonyban töltött időszak hosszának függvényében.

<sup>f</sup> Dánia, Finnország és Norvégia csúszó referencia-időszakot használ; ezen belül sosem szabad túllépni a maximális járulékfizetési időszakot. Esetenként valamilyen foglalkoztatási/fizetési kritériumok is kielégítendőek.

<sup>g</sup> Egyes tagállamokban az RI alatti keresetek összegétől is függ. A biztosítható bérplafon tagállamonként eltérő lehet.

<sup>h</sup> A munkaviszonyban töltött időszak hosszának és a regionális munkanélküliségi ráta alakulásának függvényében.

<sup>i</sup> Az Egyesült Királyságban a jogosultság megszerzéséhez bizonyos mennyiségű (munkabérral arányos) járulékfizetés kell. Átlagos jövedelemszinten 11 hét; alacsonyabb jövedelem esetén hosszabb díjfizetési időtartam szükséges a jogosultság megszerzéséhez.

<sup>j</sup> Nettó bérek alapján számított segélykulcs. Németországban a segély az adó és a bérjárulékok levonása után kapott nettó bérral arányos. A segély csak akkor adódik, ha a munkanélküliség más forrásból származó jövedelme is van.

<sup>k</sup> Létszámleépítés miatti elbocsátás esetén 66%. Az OECD (1991) 7.2. tábla 15%-ot közlő kezdeti segélyarányként.

<sup>l</sup> Portugáliában a legutóbbi időig a fizetési igazolások bemutatása esetén a munkában töltött teljes (igazolt) időszak beszámít, 10 év munkaviszonyra 13 hónapos jogosultság jár.

<sup>m</sup> A segélyek az adott szakma átlagbéreinek 80%-ában rögzített egyösszegű (a személy korábbi bérével független) kifizetések.

*Forrás: OECD (1988b), 12. old. 4.5. tábla, OECD (1991) 201. old. 7.2. tábla, ill. 203. old. és 228–229. old. Az OECD (1988b) 4.5. tábla 1988-ra, a másik (melyből a jogosultsági feltételeket vettük 1989. január 1-jére vonatkozik. Egyes országok esetében a két tábla adatai a segély bérekhez viszonyított mértékére, illetve a maximális jogosultság hosszára némileg eltérnek. Ilyen esetben az OECD (1988b) 4.5. tábla adatait használtuk; a segélykulcsok esetében zárójelben megadtuk a későbbi, azaz az OECD (1991) 7.2. tábla adatait.*

17. táblázat. Befizetésektől független újraelosztási szempontok figyelembevétele a segélyrendszerben (UI)

Országok	Eltartottak		Alacsony bérek			Rövid munkaviszony		Idős kor	
	Magasabb SBA	Családi kiegészítés	Egységes összegű segély	Egységes összegű elem a segélyben	Garantált minimális segély	Korlátlan segélye- zési idő- tartam	Egységes segélye- zési idő- tartam	Meghosszabbí- tott segélye- zési idő	Nagyobb összegű segély
Ausztria		X			X			X <sup>a</sup>	
Belgium	X				X	X		X <sup>b</sup>	
Dánia									
Egyesült Államok		X <sup>c</sup>		X <sup>c</sup>			X <sup>c</sup>		
Egyesült Királyság		X	X				X		
Finnország		X		X			X	X	
Franciaország				X				X	X
Görögország		X						X	
Hollandia								X	
Írország		X		X			X		
Izland		X					X		
Japán					X			X	
Kanada									
Luxemburg							X		
Németország	X				X			X	
Norvégia		X					X		
Olaszország		X	X				X		
Portugália	X				X				
Spanyolország	X				X				
Svájc	X	X							X
Svédország			X						

*a* Magas munkanélküliségű övezetekben

*b* Korlátlan hosszúságú segélyezési időszak mindenkinek

*c* Egyes államokban

Forrás: OECD (1988), 4.2. táblázat

cipőt és ruhát, nem javíttatja meg az elromlott porszívót stb. A szegény család adósságot halmoz fel a saját háztartásával szemben. Az első hónapban – a magyar szabályok szerint – a jövedelem 30%-a esik ki, a másodikban újabb több mint 30% és így tovább. 8 hónap alatt mintegy 34 000 forintnyi olyan „adósság” keletkezik, amelynek visszafizetésére – ha az eredeti jövedelem sem nyújtott módot megtakarításra és a folyó fogyasztás visszafogására sincs mód – semmi remény.

A két család, a szegény, illetve a szerencsésebb helyzetű vesztesége persze pontosan ugyanakkora, csak nem ugyanolyan. Az utóbbi folyó fogyasztásának 10%-os csökkentésével kétéves időtávon képes teljesen kiheverni nyolchavi munkanélküliség hatását. Olcsóbb árucikkekre tér át, átmenetileg lefaragja egyes nem létfontosságú kiadási tételeit, és úgy kerül ki a válságos helyzetből, hogy egy rövidebb-hosszabb időszak végén a fogyasztási színvonala és pénzkészlete is megegyezik az eredetivel. A végleges vesztesége az *elmaradt vagyonnövekedés*, ami a megtakarítások részleges feléléséből fakad. A szegény ember számára viszont a munkanélküliség egy fokkal rosszabb ruhát és cipőt, egy fokkal leromlottabb lakást stb. hoz magával, és az eredeti helyzet már sohasem áll vissza. Itt tehát *vagyoncsökkenés* megy végbe. Az egyenként apró mulasztások és halasztások az idő múlásával oly mértékben halmozódhatnak, hogy a család képtelenné válik a tanult normák szerinti életvitelre – az élet ellehetetlenedik. Az egyik esetben van remény a társadalmi pozíció megőrzésére, a másikban viszont nincs, és ez, minden közgazdasági hasonlatosság ellenére, mégiscsak óriási különbség.

A tényleges alkalmazkodás az esetek többségében természetesen egyidejűleg érinti a fogyasztást, a beruházást és ezen belül a pótlási beruházásokat.<sup>56</sup> *Tardos Katalin* (1992) kis mintás vizsgálata például az alábbi arányokat mutatta ki Somogy megyében a tartósan munka nélkül maradók körében (a válaszokat, az eredeti táblázat alapján, az itt felmerült szempontoknak megfelelően csoportosítottuk). (Lásd 18. táblázat.)

18. táblázat. Tartósan munka nélkül maradók kiadásainak alakulása Somogy megyében  
A romló életszínvonal miatt miről kellett önnök és családjának lemondania az elmúlt időszakban? (Több válasz lehetséges)

Folyó fogyasztási jellegű tételek	Említési gyakoriság (%)
Étkezés, jobb minőségű ételek	21
Déligyümölcs	6
Hús	16
Kávé	3
Cigaretta	3
Alkohol	3
Gépkocsihasználat	7
Szórakozás, mozi, diszkó stb.	21
Könyv, újság	7
Fodrász	1

<i>Beruházás és pótlás</i>	Említési gyakoriság (%)
Ruházkodás	47
Házépítés, lakásfelújítás, komfortosítás	7
Háztartási gépek vásárlása és javítása	7
Bútorvásárlás	7
<i>Adósság felhalmozása</i>	
Lakbér, OTP-részlet rendszeres fizetése	4
Nem romlott az életszínvonala	16

*Forrás: Tardos (1992) 116. old.*

Sajnos – ez nem róható fel a szerzőnek – a táblázat nem tesz különbséget a pótlás elhalasztása és az új javak beszerzése között, valamint (s ez talán még fel is róható) nem veszi figyelembe az egyes tételek fogyasztásának elterjedtségét a munkanélkülivé válás előtt, mindazonáltal az adatok rámutatnak, hogy az alkalmazkodás nem kis részben dezinvestíció útján történik, s ezen belül komolyan erodálódhat a vagyon. Kívált figyelemre méltó, hogy a társadalmi státus megjelenítésében alapvető szerepet játszó – és állandó pótlásra szoruló – ruhatár milyen mértékben sínyli meg a munkanélküliség miatti jövedelemcsökkenést. Ez nem magyar sajátosság: már évtizedekkel ezelőtti amerikai vizsgálatok is azt mutatták, hogy a munkanélküliek legnagyobb mértékben a ruházkodási kiadásokat faragják le (*Lester, 1962, 101. old.*).

A munkanélküli-segély közgazdasági szakirodalma a munkavégzés és munkanélküliség periódusaihoz a folyó jövedelem és a szabadidő ingadozását társítja mint legfőbb rosszat illetve jót. Tanulmányunkban alapjában követjük a szokást, de szükségesnek tartottuk jelezni: a dolgok ilyen ábrázolása alighanem csak a rövid távú munkanélküliség esetében és a nem szegényekre nézve írja le híven az egyén előtt álló alternatívákat.

### *3.3. A tartósan munka nélkül maradók segélyezése és szociális támogatása*

A tartósan munka nélkül maradók segélyezése alapvetően a biztosítási alapú segélyrendszer határain kívül esik, ez így természetes. A biztosítás alapú munkanélküliség-segély-rendszereket ugyanis általában kiegészítik a segélyre nem jogosultakról is gondoskodó támogatási rendszerek. Megkülönböztethetjük a munkanélküliségi támogatási programokat, a helyi szociális segélyezési programokat, bár az elkülönítés, a pontos besorolás sok esetben még nehezebb, mint a biztosítási és a nem biztosítási jellegű segélyprogramok között. A *munkanélküliségi támogatási programok (UA)* munkanélkülieknek nyújtott szociális támogatást jelentenek. A munkanélküli-támogatást bizonyos családi/háztartási jövedelem-szint fölött fokozatosan visszavonják; mindenesetre ez a jövedelemszint jóval magasabb lehet, mint az egyéb szociális segélyprogramoknál. Az *UA* jellegű

támogatásokon belül beszélhetünk korábbi munkaviszonyhoz (kvalifikációs peridushoz) kötött, illetve ezt nem megkövetelő programokról.

19. táblázat. Kiegészítő szociális juttatások munkanélküliség esetén

Ország	1973	1985
Ausztria	a) családi pótlék b) családi segély, családi szociális támogatás, lakbérpótlék rászorultság esetén c) díjmentességek	mint 1973-ban
Franciaország	a) családi pótlék eltartott családtagok után, UA jellegű támogatás esetén b) különböző, rászorultságtól függő és elsősorban családi vonatkozású támogatás	mint 1973-ban
Egyesült Királyság	a) családi pótlék b) szociális segély, ha a munkanélküli-segély a rászorultsági küszöb alatt van c) jelentős mértékű lakhatási támogatás	mint 1973-ban
Németország	a) családi pótlék b) szociális segély, ha a munkanélküli segély, ill. támogatás a rászorultsági küszöb alatt van c) esetleges lakbértámogatás d) díjmentességek vagy kedvezményes díjtételek	a) megszűnt (1975) b) mint 1973-ban c) mint 1973-ban d) mint 1973-ban
Svédország	a) családi pótlék b) esetleges lakbértámogatás	a) megszűnt (1974) b) mint 1973-ban
Egyesült Államok	a) mintegy 10 államban családi pótlék b) szociális segély rászorultság esetén (csak gyerekes háztartások részére) c) élelmiszerjegyek, ingyenes orvosi ellátás rászorultság esetén d) szerződésen alapuló kiegészítő ellátmány a munkanélküli-segély mellé	mint 1973-ban

Forrás: Frey (1991), 11. táblázat (a két tanulmány eltérő fogalomhasználata miatti terminológiai változtatásokkal).

A jogosultságot a korábbi munkaviszonyhoz kötő programok közeli kapcsolatban állnak a biztosítási alapú munkanélküliségi segélyezéssel – ezek az egyéb szociális segélyeknél kedvezőbb feltételekkel állnak a munkanélküliek rendelkezésére. Az ilyen támogatások szerepe különösen fontos a segélyrendszerből a

jogosultság lejártával kikerülők, a tartósan munka nélkül maradók, illetve azok számára, akik jogosultság híján a biztosítási alapú segélyrendszerbe be se kerültek. A kifizetések általában jövedelemvizsgálathoz kötöttek.<sup>57</sup> Egyes esetekben (pl. Ausztriában és Németországban) azonban az ilyen típusú támogatások annyiban is hasonlatosak a biztosítási alapú ellátásokhoz, hogy mértéküket a korábbi bér függvényében állapítják meg, figyelmen kívül hagyva a munkanélküli családjának minimális szükségleteit fedező jövedelemszintet.

Az OECD (1988b) megállapítja, hogy a huszonnégyből mindössze hat OECD-ország biztosít (persze jövedelemteszt alapján) a munkanélkülieknek országos szinten egységes garantált jövedelmet. A többi országban, ennek híján, a szociális segélyezési rendszerre kell támaszkodniuk, amely az esetek többségében nem „működik együtt” a munkanélküli-támogatásokat folyósító rendszerrel (ha van ilyen együttműködés, akkor a munkanélküliek egyszerűbben, kevesebb adminisztrációval kaphatnak szociális segélyt). A garantált jövedelmektől eltekintve a szociális segélyezési rendszerben (SW) a kérelmek elbírálását, a jövedelemvizsgálatot, a segélyek megállapítását általában a helyi önkormányzatok végzik, aminek előnyei és hátrányai egyaránt vannak. Előnynek tarthatjuk, hogy az önkormányzatok – legalábbis a kisebb településeken esetében – jobban ismerik a folyamodó valós körülményeit, a helyi munkaerőpiacot. Hátrány lehet viszont, hogy így a segélyezési gyakorlatba olyan helyi különbségek kerülnek, amelyek részben eltérő helyi „filozófiákon” alapulnak, részben pedig egyszerűen az önkormányzatok eltérő anyagi helyzetétől, illetve a munkanélküliség helyi szintjének különbségeitől függenek.<sup>58</sup>

Mint korábban is említettük, a valóságban ritkák a tiszta modellek; ahogy számos biztosítási alapú segélyrendszer tartalmaz explicit szolidaritási vonásokat, ugyanúgy számos esetben találkozhatnak az elvben nem biztosítási jellegű támogatásoknál is például meghatározott hosszúságú munkaviszony előírásával vagy egyéb biztosítási jellegű „atavizmusokkal”. Ezen kívül néhány országban mód van magának a *biztosítási ellátásnak* az egy éven túli (a tartósan munka nélkül maradók részére történő) folyósításra is.

A szélsőséges például szolgáló Belgiumban pedig semmilyen időkorlát nincs: ha egyszer a segélyre való jogosultságot megállapítottak, akkor a segély korlátlan ideig fizethető. A háztartásfő számára csak az időnkénti – a megélhetési index szerinti – kiigazítás jelent változást; a nem háztartásfők számára viszont a segély bér arány a munkanélküliség második évétől csökken, s egy időszak után a támogatás egységes összegűvé válik.

Belgium azonban *kivétel*; a többi ország biztosítási rendszere 1 évet meghaladó kifizetést általában csak az idősebb munkanélküliek részére engedélyez (gyakorlatilag ilyenkor a segélyezés egyfajta előnyugdíjként funkcionál), illetve csak a hosszú járulékfizetési időszakkal rendelkezőknek biztosít.

Nagyvonalú az ellátás ebből a szempontból Spanyolországban és Finnországban, ahol a megfelelő (a spanyol esetben igen szigorú) jogosultsági feltételek esetén két évig lehet élvezni a munkanélküli-segélyt. Norvégiában is viszonylag hosszú, 19 hónap a segélyfolyósítási időszak maximális hossza. Franciaországban egy



50 év alatti munkanélküli maximálisan 19 hónapig veheti igénybe a jövedelemfüggő segélyt (amihez az előző 24 hónapból legalább 12-t munkával kellett töltenie); e jogosultság lejártá után további egy évre egységes segélyt lehet kapni. Számos országban van mód a segély folytatólagos fizetésére, ha a munkanélküli közel van a nyugdíjkorhoz („de facto korai nyugdíj”). Németországban ehhez a munkanélküliséget megelőző 7 év alatt kell a 24 hónap kvalifikációs periódust felmutatni; ha valaki emellett még 42 éves is elmúlt, akkor egy évet meghaladó időszakra lesz jogosult a segélyre. Az 1980-as évek közepétől maximum 32 hónapra növelték az 54 év felettek részére a segélyezési időszak hosszát. Hollandiában – ugyancsak szigorú jogosultsági feltételek (5 év vonatkozási időszakon belül 3 év kvalifikációs periódus) mellett – az igénylő életkorának függvényében akár 5 évre is meghosszabbodhat az igényjogosultság. A biztosítási alapú segélyt egyéves munkanélküli-támogatás (unemployment allowance) követi, ami után normál esetben már csak a rászorultsági alapú, szükséglethez igazított támogatás jöhet. Azonban ha valaki 60 évesen kerül e munkanélküli-támogatás hatálya alá, akkor ezt 65 éves koráig kaphatja; sőt tulajdonképpen már 57,5 éves kortól van egyfajta kiegészítő juttatásra lehetőség. Így a vállalatok az ilyen korúakat könnyebben bocsátják el, mivel a könnyített folyósítású munkanélküliségi támogatási rendszer a dolgozók esetében gyakorlatilag az előnyugdíjazással egyenértékű. Az Egyesült Királyságban az Income Support 1988-as bevezetése előtt külön hosszú és rövid távú kiegészítő juttatási (Supplementary Benefit) kulcsok voltak érvényben; 1983-tól a 60 évesnél idősebbek számára a rendszer egyfajta előnyugdíjként működött. [Vö. OECD (1992).]

A többi országban a tartósan munka nélkül maradók ellátása a bevezetésben vázolt nem biztosítási alapú *támogatási (UA)*, *helyi szociális (SW)*, illetve *garantáltjövedelem-programok (GI)* keretében valósul meg. Ezekben a rendszerekben az ellátás rászorultsági alapon, jövedelemvizsgálattól függően jár. Az ilyen ellátások a jövedelemvizsgálat követelményeinek teljesülése esetén általában (Spanyolország és Portugália kivételével)<sup>59</sup> korlátlan ideig folyósíthatók. A 11 ország közül, amelyek jövedelemvizsgálathoz köti a segélyezést, 5 ország további külön (a családi körülményekre illetve az állampolgárságra vonatkozó) előírásokat is kiköt. A munkanélküli-támogatásokat az egyéb jövedelmek növekedése esetén, egy küszöbérték túllépése után fokozatosan visszavonják. Mindenesetre ez a küszöb az *UA* jellegű programokban jóval magasabb lehet, mint a helyi szociális segélyek esetén, ezáltal magasabb jövedelemszintet tesz lehetővé. Az ilyen támogatások képesek a családi körülményekre is reflektálni. Ez persze nem feltétlenül a támogatási összegek családi státus szerinti differenciálásán keresztül, esetleg a szükségletek családi szinten történő meghatározásának útján (vesd össze például az angol jövedelemtámogatás rendszerével) valósul meg, hanem sokszor a gyerekek után fizetett családi pótlékokon keresztül. Részben hasonló hatású lehet a munkanélküliek lakáskiadásait fedező támogatás is. (Bár ennek hatékonyságát egyes vizsgálatok megkérdőjelezi – van, aki szerint ez kizárólag a bérbeadóknak, a háziuraknak jó, mivel lehetővé teszi, hogy a lakbérek az egyébként kialakuló egyensúlyi szintnél feljebb kússzanak.)

Általános tendencia az, hogy az egyén számára a segélyről a jövedelemfüggő támogatási rendszer különböző formáira való áttérés csökkenő segély-bér

arányjal jár együtt. Ugyanakkor az idő múlásával nagyon nagy fontosságra tesz szert a családi jövedelmek beszámítása; 3 évi folyamatos munkanélküliséget alapul véve, dolgozó házastárs esetén, 20 országból mindössze négyben (Hollandia, Franciaország, Dánia és Belgium) nem csökken nullára a segély-bér arány; eltartott házastárs mellett azonban 16 esetben kapunk nem-nulla (számos esetben még az 50%-ot is meghaladó) SBA-t. (Vö. OECD, 1991, 7. B. 1. táblázat.)

A tartósan munka nélkül maradók esetében a jövedelem-fenntartó támogatások sok esetben foglalkoztatási, átképzési vagy éppen az önálló kisvállalkozóvá válást elősegíteni hivatott programokkal integráltan jelennek meg. A segélyezett ilyenkor a jövedelem-fenntartáshoz kapcsolódó externális hozamokra épülő, illetve méltányossági érvek mellett a „helyes” magatartás kialakítását célzó gazdasági ösztönző szerepe is indokoltá teszi.

#### 4. A segély mint ösztönző

Amikor az állam adókat vet ki, és a befolyt összegből segélyeket nyújt, megváltoztatja az árrendszert és a jövedelmezőségi viszonyokat. Természetes, hogy a gazdaság szereplői alkalmazkodnak a változásokhoz. A segély ösztönző hatása messzire vezető és összetett, de aligha tagadható, hogy az érdeklődés közepontjában igazából egy póriás és nem minden hátsó gondolat nélküli kérdés áll: vajon a segély nem csinál-e több kárt, mint hasznot?

Kétségtelen, hogy a nélkülözők támogatására szánt összegek nem kis része „elcsorog” úgy, hogy elnyeli a segélyezéssel foglalkozó apparátus, úgy, hogy nem a rászorultak zsebébe vándorol, és úgy is, hogy a pillanatnyilag rászorulókat erőfeszítéseit, hogy helyzetükön maguk javítsanak, visszafogja. A számok néha valóban meghökkentőek.

*Disney és Webb* (1990, 13. old.) beszámolója szerint például a lakbértámogatásban részesült angol szegényeknek felszámított lakbérék 1979–84-ben 151%-kal nőttek, míg a kedvezményből kimaradtaké csak 7%-kal. (A magántulajdonú bérlakásokban 181 illetve 5%-kal). *Danziger et al.* (1981, 1020. old.) becslése szerint a hetvenes évek második felében az Egyesült Államokban nyújtott összes transzfer 23%-a „elcsorgott”, csupán a hatásukra csökkenő munkae-rő-kínálat miatt. Ugyanakkor a transzferek a jövedelmeik alapján szegénynek minősülők számát 75%-kal csökkentették.

Hogy ki melyik számot sokallja vagy kevesli, az ő dolga: ehhez csak a saját véleményünket tehetnénk hozzá. Ennél azonban fontosabbnak tűnik, hogy áttekintsük a segély hatására bekövetkező változások irányát és mértékét, továbbá vizsgálatuk módszereit.

##### 4.1. Segélyhatások

A munkanélküli-segély megjelenése vagy emelése által kiváltott hatások közül – nagyjából követve a szakirodalomban kialakult „erősrendet” – az alábbiak kíváncsoknak említésre:

**a) A segély elmozdítja a szabadidő és a jövedelem közötti választás költségvetési korlátját és csökkenti a munka kínálatát**

Ha az egyén szabadon választhat a szabadidő és a jövedelem (mint normál javak) között, döntését a preferenciáit leíró közömbösségi görbék és a lehetőségeit leíró költségvetési egyenes (vagy görbe) alapján úgy hozza meg, hogy a lehető legmagasabb hasznossági görbére kerüljön. Lineáris korlát esetén a segély emelése a korlátot balra elforgatja, és az optimális döntés több szabadidő fogyasztását enged meg.<sup>60</sup>

Ezzel a tankönyvi esettel szemben persze erősebb és gyengébb ellenvetések százait lehet megfogalmazni: a költségvetési korlát nem feltétlenül lineáris, ezért több optimum is lehetséges; a munka melletti szabadidő jó és értékes, a munkanélküli „szabadideje” rossz és értéktelen; a munkanélküliek nem önként mondanak le az állásukról stb. A benne foglalt tétel azonban, hogy tudniillik „választási helyzetekben a segély emelése – *ceteris paribus* – kevesebb munka kifejtésében teszi érdekeltté a munkavállalót”, nehezen vonható kétségbe. A választási helyzetek száma pedig igen nagy, még akkor is, ha a való életben jóformán senki sem mond le az állásáról csak azért, hogy több szabadidőt fogyasszon. Az optimum eltolódása ezer apró döntésben nyilvánul meg: a munkanélküli magas segély mellett egy kicsit könnyelműbben fog állás után nézni; lesz olyan gyesről kilépő anya, aki megfontolja, belépjen-e a számára „fenntartott” korábbi munkahelyre (ahol három éve nem emelték a bért), vagy inkább próbáljon valamilyen kecsesgetőbb állás után nézni, s egy darabig vegye igénybe a segélyt stb. Ezekben és hasonló mindennapi döntések millióiban megadatik a szabad választás lehetősége, és felmerül a 10. ábrán jelzett döntési helyzet. A „segélyhatások” legtöbbször mögött valójában ez az egyszerű összefüggés húzódik meg.

**b) A segély emelése miatt megnövekvő adó csökkenti a munkaerő-keresletet és növeli a munkanélküliséget**

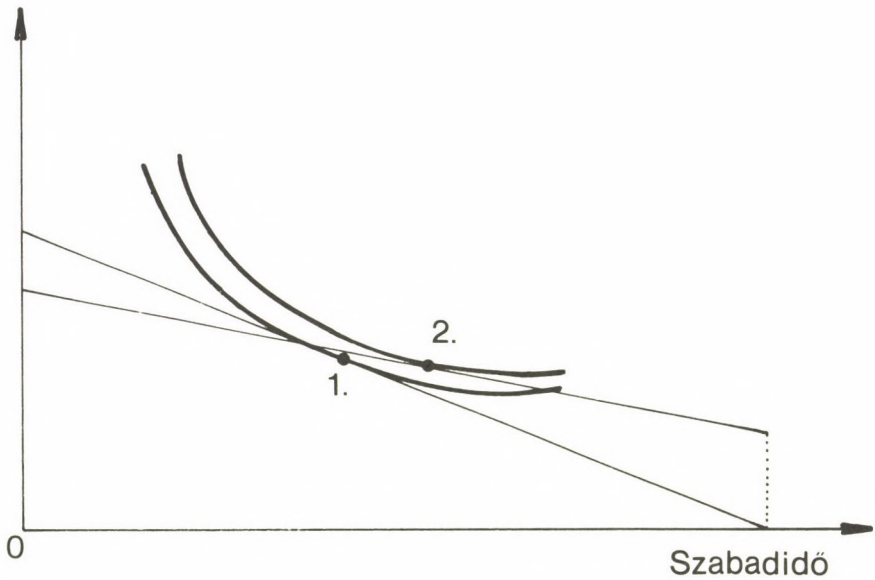
Bérrjárulék bevezetése esetén a munkaerő-kereslet görbéje eltolódik (létszámarányos járulék esetén önmagával párhuzamosan balra, lefelé). Itt szintén olyan összefüggésről van szó, ami fellelhető a bevezető jellegű munkagazdaságtani tankönyvekben. (Lásd pl. *Galasi*, 1992, 20. old.)

**c) A segély emeli az elfogadási bérküszöböt (reservation wage) és ezen keresztül növeli a munkanélküliség hosszát**

Az állítás a standard keresélméletből adódó kézenfekvő következtetés.<sup>61</sup> Legyen  $\alpha$  az állásajánlatok beérkezésének üteme,  $\delta$  a diszkontláb,  $F(w)$  a bérek eloszlásfüggvénye,  $v$  a szabadidő vagy otthoni termelés értéke,  $b$  a segély. Amikor egy kereső egy állásajánlat elfogadását fontolgatja, a mérleg egyik serpenyőjébe az ott fizetett bér ( $w^*$ ) és az elveszített segély és szabadidő értékének különbségét, azaz  $[(w^* - (b + c)) - v]$ -t helyezi. Mire számíthat, ha nem fogadja el az ajánlatot? Remélheti, hogy  $w^*$ -nál magasabb ajánlatokat is kap majd a jövőben, de ennek valószínűsége  $\alpha$ -tól, valamint attól is függ, hogy a mostani ajánlat hogyan viszonyul a bérkínálat egészéhez. Annak valószínűsége, hogy egy ajánlat

10. ábra. A segély emelésének hatása a munka kínálatára

Jövedelem



jobb lesz, mint  $w^*$  egyenlő  $[1 - F(w^*)]$ -gal. Ha  $w^{**}$  a  $w^*$ -nál magasabb bérek várható értéke, akkor mindent egybevetve a várható jövedelemnövekmény  $[1 - F(w^*)](w^{**} - w^*)$  lesz. Mivel a jövőről van szó, a kereső az azonnali nyereséggel a jövőbeni nyereség jelenértékét ( $1/\delta$ -szorosát) veti össze. Az elfogadási bérküszöb az a  $w^*$  bér, amely mellett az álláskereső közömbös az éppen aktuális ajánlat elfogadása, illetve a keresés folytatása között. Ez azt jelenti, hogy:

$$[w^* - (b+c)] = \alpha[1 - F(w^*)](w^{**} - w^*)/\delta$$

A 11. ábra felső része az azonnali és a folytatástól remélt diszkontált nyereséget ábrázolja (metszéspontjuk jelöli ki az elfogadási küszöböt), míg az alsó rész az állásba lépés valószínűségét mutatja, a most már definiált elfogadási küszöb függvényében.

A segély emelése növeli a rezervációs bért és csökkenti az állásba lépés valószínűségét – legalábbis akkor, ha  $w^*$  nagyobb, mint a legkisebb bér. Ha kisebb, tehát ha az egyén bármely bérajánlatot hajlandó elfogadni, akkor az elhelyezkedés valószínűsége egyszerűen  $\alpha$ -val (egy állásajánlat beérkezésének valószínűségével) egyenlő.

A standard keresélmélet még ebben az egyszerű formájában is fontos további következtetést sejtet: a segélyhatás erősebb lesz azokon a munkaerőpiacokon, ahol a bérek szóródása kisebb, így például a fiatalok esetében általában, vagy a betanított ipari munkásoknál, az agrárproletárok körében. Kis szóródás esetén

$w^*$  egységnyi emelkedése sokkal több állást zár ki az elfogadhatók köréből, mint mondjuk a közgazdászok munkaerőpiacán, ahol a szóródás óriási (Löfgren és Edström, 1989).

**d) A segély növeli a keresési ráfordítást és ezen keresztül az állásba lépés valószínűségét**

Ha igaz is, hogy a magasabb segélyek – a már ismertetett okokból – *ceteris paribus* növelik a munkanélküliség hosszát, a munkanélküli többet fordíthat a keresésre, a taláalomra keresésről áttérhet az állásajánlatok szisztematikus feltérképezésére, ezért még magasabb  $w^*$  esetén is hamarabb tud elhelyezkedni, tehát végül is a munkanélküliség hosszára tett hatás bizonytalan lesz.

**e) A segély emelése vonzóbbá teszi a foglalkoztatást az inaktivitással szemben, ezáltal növeli a munkaerő-kínálatot**

Segélyt többnyire csak olyanok kaphatnak, akik megfelelő idejű munkavállalással megszerezték rá a jogosultságot. Ezért a segély emelése felértékeli a munkavállalást is, hiszen a megnövekedett értékű segélyezett munkanélküliség „igénybevétele” csak ezen keresztül válik lehetővé. Különösképp megnő az értéke a regisztrált munkanélküliségnek az inaktív státushoz képest. Ezek az okok szerepet játszhatnak abban, hogy a segély lejárta előtt a munkába lépés üteme általában felgyorsul, és különösen abban, hogy a segély emelése határozottan növeli a munkaerő-állományt, az inaktív népesség rovására (Clark és Summers, 1982).

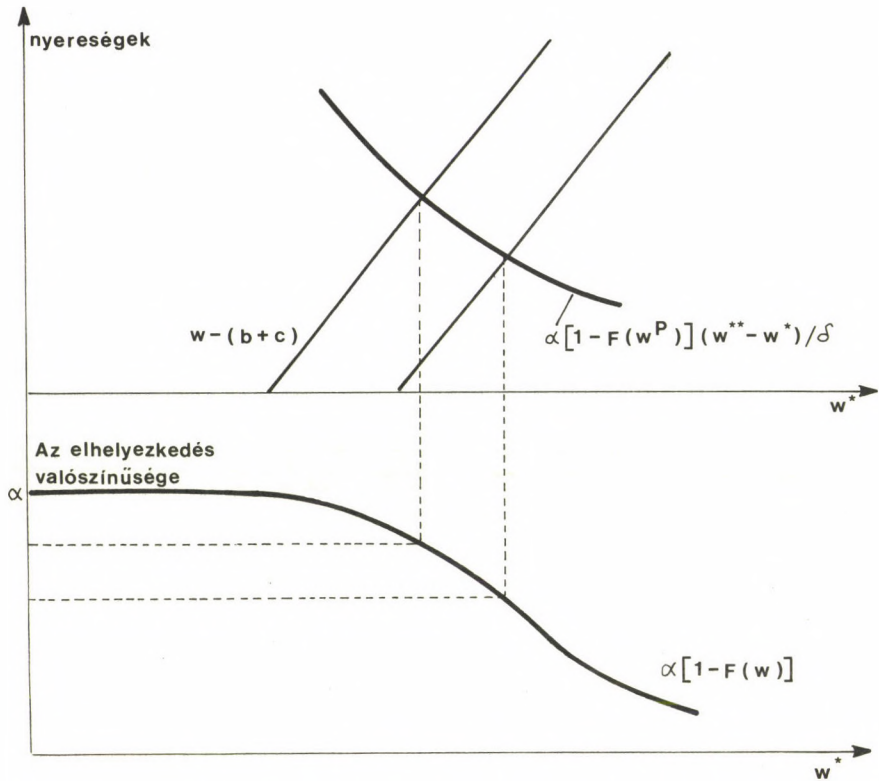
A pontosság kedvéért: Clark és Summers (1982) eredményei szerint a munkanélküli-segély (UI) teljes megszüntetése az Egyesült Államokban (1978) 0,65%-kal csökkentette volna a munkanélküliséget, de az inaktív népességet is növelte volna 1,1%-kal, és ezen keresztül a foglalkoztatást is visszavetette volna 0,59%-kal. A segély tehát a participációt, a foglalkoztatást és a munkanélküliséget egyaránt növelte az inaktív népesség rovására.

Továbbá a bőkezűbb segélyezés a folyamatos, de rövidebb idejű munkanélküli periódusokkal megszakított munkavállalás esetén mérsékli a jövedelem hullámzását, és ezzel fékezi a két státus értéke közötti (a munkanélküliség javára történő) elmozdulást. Ezen belül a segélyre jogosultságot nyújtó, hosszabb ideig fenntartandó állásokat felértékeli a rövidebb távra szólókkal szemben, ami a munkanélküliséget csökkenti.

**f) A segély emelése növeli az állásajánlatok beérkezésének sűrűségét a nem segélyezettek körében, és körükben csökkenti a munkanélküliséget**

Ha a segély emelése növeli az elfogadási küszöböt és ezzel a visszautasított állásajánlatok számát a segélyezett munkanélküliek körében – és az állásajánlat exogén –, akkor *ceteris paribus* megnövekszik az állásajánlatok beérkezésének sűrűsége a nem segélyezettek körében. Utóbbiak rezervációs bérét a segély nem érinti, ezért körükből többen fognak elhelyezkedni, így körükben a munkanélküliség csökken (Atkinson, 1981). Az e) pont alatt említett hatás is kiváltképp a nem segélyezettek körében érvényesül, hiszen miközben a jogosultság meg-

11. ábra. Elfogadási küszöb (reservation wage) és a munkábalépés valószínűsége – a segély emelésének hatása



Forrás: Atkinson és Micklewright (1991, 1968.).

szerzését lehetővé tevő állások értéke nőtt, aközben a jelenlegi helyzet folytatódásától várható haszon nem emelkedett (nem úgy, mint a segélyezettéknél).<sup>62</sup>

**g) A segély emelése növeli az ösztönzéshez szükséges bér szintjét, és ezen keresztül növeli a munkanélküliséget**

A kérdést az 1.1 alfejezetben, a *Shapiro–Stiglitz*-modell (1984) kapcsán már érintettük. Ha a segély magas, a hanyag munkát megtorló elbocsátás esetén kisebb a büntetés súlya. A vállalatok kénytelenek emelni a béreket, ez csökkenti a munkaerő-keresletet és növeli a munkanélküliséget.

**h) Jövedelemnövekedés (elhelyezkedés) esetén a segély visszavonása miatt 100% körüli „határadókulcs” lép fel, s ez a munkanélküli státusz fenntartására ösztönöz – „szegénységi csapda”**

Egyes vélemények (Minford, P. et al., 1985, Minford, P. és Ashton, P., 1991) szerint a munkanélküliség egyik fő oka azokban a csapdahelyzetekben van, melyekben bizonyos jellegzetes vonásokkal rendelkező egyének motivációja a munkavállalásra (vagy – amennyiben az egyén dolgozik – a kemény munkára) nagyon alacsony, illetve egyáltalán nem is létezik. Ennek – a nem is csak a munkanélküli-segélyezés kapcsán felmerülő – szegénységi csapda néven ismert jelenségnek számos (egymással nem teljesen összhangban álló) definíciója ismeretes (lásd pl. Atkinson, 1989.) A csapda hagyományos „absztrakt” értelmezése arra a szituációra vonatkozik, amikor a bruttó (adózás előtti) jövedelemnövekedésből az adózás és a jóléti juttatási rendszer szabályai következtében (közlebről: a megnőtt jövedelmére kirótt adók és a jogosultság megszűnése folytán elvesztett juttatások miatt) nettó jövedelemvesztés, jövedelemcsökkenés következik be.<sup>63</sup> Ilyen esetekben az a bruttó (a juttatásokat is tartalmazó) „határadókulcs”, amivel az egyén szembesül, meghaladja a 100%-ot. Ehhez persze általában az is szükséges, hogy a marginális jövedelemnövekedés „átlökje” a jövedelmet az adómentes sáv határán. E határ felett minden egységnyi bruttó jövedelemnövekedésből a jövedelemadó hatására csak  $(1-t)$  egységnyi nettó jövedelem marad ( $t$  az „alapadókulcs”, azaz a legalsó, már adóköteles jövedelemsávban érvényes adókulcs). Tovább növelik az egyén által érzékelt határadókulcsot a megnövekedett munkajövedelem következtében elvesztett pénzbeli és természetbeni juttatások.<sup>64</sup> Így tehát összességében könnyen 100% feletti határadókulcsokat kaphatunk.

A szegénységi csapda megszüntetésére számos javaslat van az irodalomban. Az adómentes sáv megnövelése, azaz az adóalap-kedvezmény kiterjesztése Dilnot és Stark (1989) szerint rendkívül költséges és pazarló megoldás. Az alternatív javaslatokról, mint amilyen a negatív jövedelemadó, illetve az adójóváírás/„adóhitel”<sup>65</sup> – ugyanakkor kevés gyakorlati tapasztalat áll rendelkezésre, bár támogatóik szerint igenis gyakorlatiasak<sup>66</sup>, kivitelezhetőek: ám ugyancsak elég költségesek.

Az angol szociális ellátási rendszer alapján végzett hipotetikus számítások (Barr, 1987, 247. old.) arra mutatnak, hogy a határadókulcs alakulása az alacsony jövedelemtartomány felett fordított  $U$  alakú – a határadókulcs a jövedelem növekedésének hatására egy darabig emelkedik, aztán csökken.

A szegénységi csapda abban is megnyilvánul, hogy amennyiben a jövedelemvizsgálathoz kötött segélyezés szerepe nő a biztosítási alapú ellátások rovására (mint ahogy ez a munkanélküliségi periódus hosszabbodásával rendszerint történik), csökkenhet a feleségek, a családon belüli második, másodlagos munkavállalók munkaerő-kínálata. Vegyük észre, hogy ez a hatás ellentétes irányú, mint amit a pótlólagos munkavállaló hipotézise feltételez. Ugyanakkor ez újabb (az eredménytelen kereséstől lényegesen különböző) okot szolgáltatathat az elbátortalanodott munkavállaló hipotézisének megfelelő viselkedésre.

\* \* \*

Az olvasót feltehetően nem érte villámcsapásként a hír, miszerint – mondjuk – a járulékok emelése növelheti a munkanélküliséget. S ha a felsorolt segélyhatá-

sok egy része kevésbé magától értetődő is, az igazi nehézséget nem a felismerésük és megértésük, hanem a tettenérésük jelenti.

## 4.2. A segélyhatások mérése

### 4.2.1. NÉHÁNY ELŐZETES MEGFONTOLÁS

Ahhoz, hogy a segély hatását mérni tudjuk, legalább két dolgot előzetesen tisztáznunk kell. Egyfelől meg kell tudnunk mérni a segély *relatív nagyságát*, másfelől megalapozott feltevésekkel kell rendelkezünk arról, *hogymilyen állapotokat vet egybe* vizsgálódásunk tárgya (az egyén vagy a vállalat).

A segély relatív nagyságát a segély-bér aránnyal szokás mérni, egy ilyen index konkrét kialakítása azonban sokféleképp történhet. *Atkinson és Micklewright* (1985, 112. old.) például a helyettesítési arány öt lehetséges definícióját adják meg.<sup>67</sup> (Vö. a 3.1. alfejezetben a kérdésről írottakkal.)

A számlálóban a tényleges vagy a lehetséges legnagyobb segély szerepelhet a munkanélküliség időtartamának függvényében vagy a jogosultság maximális idejére kumulált nagyság. Ezt sem egyszerű kiszámolni vagy felmérni, de az igazi problémát a nevező okozza. Itt általában vagy a vizsgált személy korábbi bérért szerepeltetik (esetenként feltéve, hogy ez a jövőben elérhető bérnek is jó becslése), vagy az adott szakmában szokásos átlagbért.

Az átlagbér felhasználása meglehetősen durva eszköz, ami a vizsgált egyénnek a munkanélküliséggel elszenvedett veszteségét vagy elhelyezkedés esetén várható nyereségét igen pontatlanul méri. Ugyanakkor a korábbi bér felhasználása sem mentes a veszélyektől. Ha az egyént jellemző, figyelembe nem vett változók között olyanok is vannak, amelyek azonos irányban befolyásolják a bért és az elhelyezkedési esélyt is (például a vizsgált személy buta és lusta vagy okos és szorgalmas), akkor – egyösszegű segélyek esetén – a segély-bér arány és a munkanélküliség hossza között látszólagos korreláció mutatkozik. (Lásd erről részletesebben *Nickell*, 1979b.)

Ami a második kérdést illeti – milyen állapotokat vet össze a vizsgált személy –, itt ugyancsak komoly nehézségekkel kell szembenéznünk. A segély emelése megváltoztatja az egyén előtt álló (munkában, munka nélkül és a munkaerőpiacon kívül töltött időszakokból összetevődő) bizonytalan karrierutak viszonylagos értékét, mégpedig több ponton és sokféle irányban. Valószínű, hogy az új helyzetben is van optimális választás, de nem valószínű – sőt teljességgel valószínűtlen –, hogy ezt a munkavállaló *ex ante* meg tudja találni. [Csupán megjegyezzük, hogy *Micklewright* (1990) szerint Angliában az érintettek egynegyede a munkanélküliség 4–6. hete után még azt sem tudta, mennyi segélyt *kapott*. Ennyien vártak ugyanis a segély megállapítására.] Az optimum megtalálása itt is, mint többnyire, próba szerencse és a szerencsések utánzása útján történhet. A bökkenő ott van, hogy a környezet, amelyben hősünk mozog, instabil: a segélyezési szabályok sok országban sűrűn változnak. Hogy messzire ne menjünk: Magyarországon a jogosultság időtartama két év alatt kétszer, az induló segély/bér arány egyszer változott, a másfél-két évig munka nélkül lévők segélye 50%-ról nullára csökkent, majd (esetleges) négyezer forintra nőtt stb. Ilyen kör-



nyezetben nehéz komolyan hinni abban, hogy a mindenkori optimum – a maga közvetett és távoli hatásaival – világos mintaként, erőteljes vonzási pontként szolgálhat. Tartalmi érvek szólnak amellett, hogy figyelmünket a durva változásokra, a közvetlen és egyértelmű jelzésekre korlátozzuk.

#### 4.2.2. „REDUKÁLT FORMÁJÚ” MODELLEK

A legelemibb esetben (az elemi kifejezést nem lebecsülő értelemben használjuk) a kutatók a magas segélyek és magas munkanélküliség közötti ok-okozati kapcsolatra vonatkozó feltevések nélkül, pusztán az *együttes előfordulás* tényét próbálják regisztrálni. Ennek legegyszerűbb módja az országok közötti vagy egy-egy országon belüli időbeni összehasonlítás.

Az OECD (1991) 1988-ra vonatkozó ábráin – ahol a vízszintes tengelyen az átlagos, illetve rövid és hosszú távú segély-bér arányt (SBA), a függőlegesen pedig különféle munkanélküliségi mutatókat mértek fel – csupán a nők *relatív hosszú távú segély-bér aránya* és a nőknek a tartós munkanélküliségen belüli *részaránya* között mutatkozik – a szerzők szerint – egyértelmű összefüggés. Pusztán ránézésre nehezen dönthető el, nincs-e hasonlóan szoros (de nem lineáris) kapcsolat a hosszú távú SBA és a tartós munkanélküliség között.

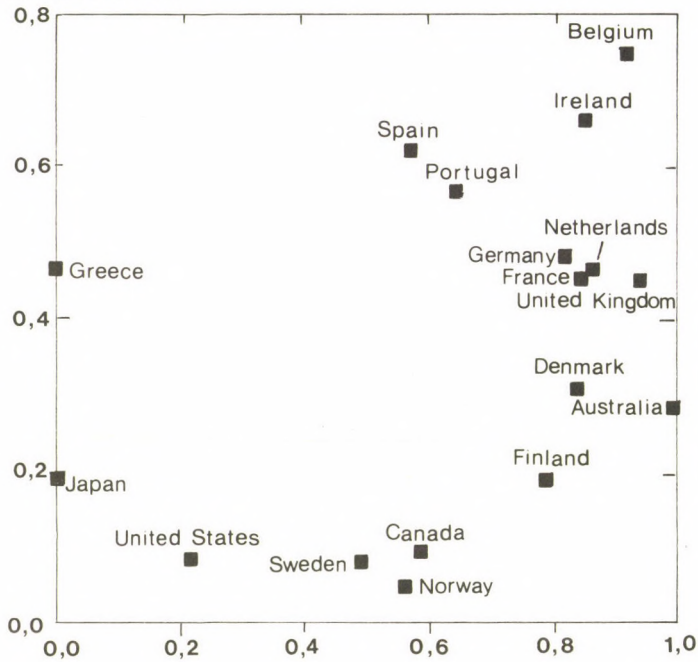
*Layard et al.* (1991. 41. old.) ábráján a maximális jogosultsági idő és a tartós munkanélküliség között egyértelmű összefüggést látunk. Ugyanők igen jól illeszkedő, az egyes OECD-országok munkanélküliségi szintjét magyarázó, panelből becsült modelljükben szignifikáns pozitív paramétereket kapnak mind a segély-bér arányra, mind pedig a jogosultság hosszára (433–434. old.)

Az *idősoros elemzés* klasszikus példái *Grubel és Maki* (1976) vagy *Maki és Spindler* (1975) tanulmányai. Az előbbi például kétegyenletes modell, ahol a munkanélküliség a segély-bér arányt, ez pedig (más változókkal együtt) a munkanélküliséget magyarázza. Az 1951–72 közötti időszakra becsült modellben mind a SBA, mind pedig a folyósítás során tanúsított engedékenység<sup>68</sup> erőteljesen növelni látszott a munkanélküliséget. A segély-bér arányra kapott paraméter közvetlenül nehezen értelmezhető, mert az egyenlet félig logaritmikus formájú, de a magas  $T$  érték (9,9) határozott kapcsolatra utal. Az egyenlet szerint az 1972. évi munkanélküliség 3,5% helyett csupán 2,5% lehetett volna, ha a segélyrendszer paraméterei az 1955. évi állapotban maradnak (382. old.). *Björklund* (1978) Svédországra vonatkozó számításai ugyanakkor nem igazolták, hogy a segélyrendszer 1968, majd 1974. évi jelentős kiterjesztése hatott volna a munkanélküliség mértékére. (A számításokat negyedéves kiáramlási idősorokon végezte.)

Mint *Atkinson és Micklewright* (1991, 1707) felhívják rá a figyelmet, a fenti típusba tartozó „redukált formára hozott” (pontosabban strukturális formában eleve meg sem fogalmazott) modellek és eljárások nagy előnye, hogy minden lehetséges, keresleti és kínálati oldali hatást tükröznek. Nyilvánvaló hátrányuk ugyanebből fakad: nem adnak választ arra a kérdésre, hogy a sokféle lehetséges kauzális hatás közül melyek a fontosak – noha ez mind tudományos, mind gyakorlati szempontból alapvető kérdés.

12. ábra. Nők részaránya a tartósan munka nélkül maradók között, illetve az érintettek relatív segély-bér aránya (SBA)

**Nők aránya a tartósan munka nélkül maradók között**

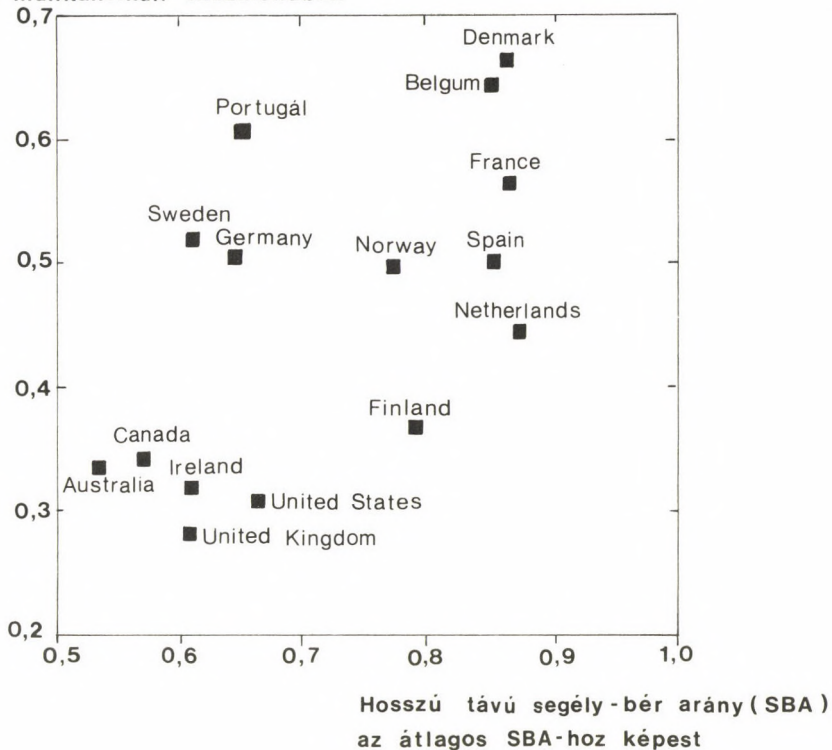


Segély-bér arány az általános hosszú távú SBA-hoz viszonyítva, a tartósan munka nélkül maradó nők körében

Forrás: OECD (1991), 205. old.

13. ábra. A tartós munkanélküliség súlya és az érintettek relatív segély-bér aránya\*

A tartósan munka nélkül maradók az összes munkanélküli százalékában



Forrás: OECD (1991), 205. old.

\* A relatív arány a hosszú távú SBA-t a rövid távú (kezdeti) SBA %-ában fejezi ki. A hosszú távú helyettesítési arány, illetve SBA általában jelentősen elmarad a rövidebb távútól. Részletesebb adatokat az OECD (1991) 7. B. 1. és 7. B. 2. táblázatai tartalmaznak. (233-234. old.)

#### 4.2.3. ÁTMENETVALÓSZÍNŰSÉGEK BECSLÉSE

A leggyakoribb esetben a kutatók törekvése az, hogy kimutassák a segély hatását a munkanélküliség hosszára vagy a munkanélküliség és más állapotok közötti átmenet valószínűségére. Az erre irányuló legfontosabb módszereket fogjuk most áttekinteni.

#### 4.2.4. REGRESSZIÓS BECSLÉS

Kézenfekvő – de mint azonnal belátjuk, nem szerencsés – gondolat, hogy megfigyeljük, milyen hosszú ideig tart a munkanélküliség egy olyan csoport tagjainál, akikről ezen kívül még különféle egyéb ismeretekkel is rendelkezünk; regressziós függvénnyel megbecsüljük, hogy a csoporttagok vagy a környezet mely attribútumai gyorsítják vagy lassítják az elhelyezkedési folyamatot; majd ebből következtetünk a még el nem helyezkedettek vagy az állásukat most elvesztők esetében várható időtartamra. Ha a segély nagyságára vonatkozó változót is belepítjük a modellbe, ismeretet szerezhetünk ennek a munkába lépés esélyét módosító hatásáról.

Vegyük az eljárás illusztrálására azt a legegyszerűbb esetet, amikor egy bizonyos idővel korábban munkanélkülivé vált csoportra nézve csupán annyit rögzítünk, hogy tagjai a megfigyelés időpontjáig elhelyezkedtek-e<sup>69</sup> Jelölje ezt az  $y_i$  kétértékű változó ( $y_i=1$ , ha igen és  $y_i=0$ , ha nem), és legyen  $P_i=\text{Prob}(y_i=1)$ . Egy lineáris regressziós modell úgy ábrázolja az elhelyezkedés problémáját, hogy felteszi:

$$y_i = x_i\beta + e_i \quad i = 1, 2, \dots, N,$$

ahol az  $x$  vektor az  $i$ -edik, az egyén illetve környezete tulajdonságaival kapcsolatos változókat foglalja össze,  $\beta$  a becsülni kívánt paramétervektor és  $e_i$  a véletlen jellegűnek feltételezett hibtag (konstans). A probléma éppen ez utóbbival kapcsolatos. Mivel  $y_i$  csak két értéket vehet fel, ugyanez áll  $e_i$ -re is, és pedig meghatározott valószínűségekkel, nevezetesen:

$$e_i = \begin{cases} 1 - x_i\beta, & x_i\beta \text{ valószínűséggel (ha } y_i = 1), \\ -x_i\beta, & 1 - x_i\beta \text{ valószínűséggel (ha } y_i = 0). \end{cases}$$

Ebből adódóan  $e_i$  varianciája  $\text{var}(e_i) = P_i(1 - P_i)$ . Az ebből adódó torzítás miatt a hagyományos legkisebb négyzetek módszerével készült becslések kevésbé megbízhatók. Sajnos a legtöbb területen bevált, könnyen kezelhető regressziós technika helyett viszonylag bonyolultabb eljárásokhoz kell folyamodnunk.

Az említett problémák ellenére – kivált a kezdetet jelentő hetvenes években – számos becslés született regressziós módszerrel. Ezek bibliográfiai adatait és alapvető jellemzőit a 2. függelékben találhatja meg az olvasó.

#### 4.2.5. PROBIT ÉS LOGIT BECSLÉS

Az újraelhelyezkedés elemzésében elterjedten használnak úgynevezett *bináris választási modelleket*, amelyek egy igen-nem típusú választás kimenetét próbálják megbecsülni, az egyént vagy környezetét jellemző változók (például a segély vagy a segély-bér arány) segítségével. Tegyük fel, hogy a munkavállaló munka nélkül  $H_{iu}$ , munkába állás esetén pedig  $H_{im}$  haszonra számíthat.

$$H_{iu} = u_{iu}\delta + w_i\tau_u + e_{iu}, \quad (1)$$

$$H_{im} = u_{im}\delta + w_i\tau_m + e_{im}, \quad (2)$$

ahol a  $z$  vektorok a két állapotra, a  $w$  vektor az egyénre és környezetére jellemző változókat foglalják össze. Az egyén akkor választja az állásba lépést, ha  $H_{im} > H_{iu}$ , avagy

$$Y_i = (H_{im} - H_{iu}) > 0.$$

A munkanélküli állásba lép ( $Y_i=1$ ), ha  $Y_i > 0$  és nem lép ( $Y_i=0$ ), ha  $Y_i \leq 0$ . A folyamat szabályozásában kulcsszerepet játszó látens  $Y_i$  változóra kifejezve (1) és (2)-t:

$$Y_i = (z_{im} - z_{iu})\delta + w_i(m - u) + (e_{im} - e_{iu}) = (z_{im} - z_{iu}, w_i)'[\delta, \tau_m - \tau_u] + \varepsilon_i = x_i\beta + \varepsilon_i.$$

Az állásba lépés valószínűsége:

$$P_i = \text{Prob}[Y_i=1] = \text{Prob}[Y_i > 0] = \text{Prob}[\varepsilon_i > -x_i\beta]$$

Látható, hogy ha rendelkezünk valamilyen megalapozott feltevessel  $\varepsilon_i$  eloszlásáról, akkor könnyen kezelhető kifejezést kapunk az állásba lépés valószínűségére, hiszen  $P_i$  a fentiek szerint nem más, mint annak valószínűsége, hogy  $\varepsilon_i$  nagyobb, mint  $-x_i\beta$ , tehát nem más mint  $\varepsilon_i$  eloszlásfüggvényének értéke a  $x_i\beta$  pontban:

$$P_i = \text{Prob}[\varepsilon_i > -x_i\beta] = 1 - \text{Prob}[\varepsilon_i \leq -x_i\beta] = 1 - F(-x_i\beta) = F(x_i\beta)$$

Az  $F(t)$  eloszlásfüggvényről általában azt feltételezik, hogy standard normális vagy logisztikus eloszlású: az előbbi feltevessel élő modell neve *probit*, az utóbbié *logit*. Számítástechnikai okokból az utóbbi sokkal elterjedtebb lévén, csak erre korlátozzuk figyelmünket. Az eloszlásfüggvény  $F(t) = 1/[1 + \exp(-t)]$ , s ebből adódóan az elhelyezkedés valószínűsége:

$$P_i = F(x_i\beta) = \frac{1}{1 + e^{-x_i\beta}}$$

A gyakorlati munka során a ténylegesen bekövetkezett állapotot a véletlen folyamat *egy lehetséges realizációjának* tekintjük. Az elhelyezkedés gyorsaságára ható  $\beta$  paraméterek legjobb becslése az, amely mellett ez a *realizáció* a legnagyobb valószínűséggel következik be. A paraméterbecslés tehát célszerűen a maximum likelihood módszerrel – a likelihoodfüggvény maximumhelyének megkeresésével – történhet.<sup>70</sup> Praktikus okokból többnyire a likelihoodfüggvény logaritmusának maximumhelyét keressük:

$$\max \ln L = \sum_i Y_i \ln F(x_i\beta) + \sum_i (1-Y_i)\ln[1 - F(x_i\beta)]$$

A log-likelihood függvény felírása után elvileg még sok dolgunk akadna (meg kellene határoznunk a függvény maximumhelyét), ám szerencsére e ponttól a munkát átadhatjuk a számítógépnek, amely valamely iteratív eljárással megkeresi a  $\beta$  paraméterek legjobb becslését.

A bináris választási modellek igen hasznos szolgálatot tehetnek a munkanélküliség hosszát befolyásoló tényezők és a segélyhatás feltárásában. Kétségtelen hátrányuk azonban, hogy az adatokban rejlő információk egy részét nem hasznosítják, hiszen nem különböztetik meg a lezárult periódusok hosszát. (Néhány ilyen módszerrel elvégzett kutatásról lásd a 2. függelékét.)

#### 4.2.6. AZ ELHELYEZKEDÉSI ESÉLY-FÜGGVÉNY

A nyolcvanas évek végének – kilencvenes évek elejének szakirodalmában a munkanélküliség hosszának, illetve az alakulására ható tényezők befolyásának a becslése általában az ún. esélyfüggvény (hazard function) módszerével történik. A módszer tömör, mégis kimerítő leírását adja *Kiefer* (1988), hosszabb-rövidebb ismertetése számos más helyen is hozzáférhető.<sup>71</sup>

Az elemzés kulcsfogalma az időegység alatti elhelyezkedés esélye (hazard), ami nem más, mint annak feltételes valószínűsége, hogy egy munkanélküli a  $t$ . időpontot követő rövid  $dt$  időszakban elhelyezkedik (azaz annak valószínűsége, hogy a munkanélküliség  $T$  ( $t < T < t+dt$ ) ideig tart):

$$h(t) = \frac{P(t < T < t+dt) \mid T > t}{dt} = \frac{f(t)}{1-F(t)}, \quad (1)$$

ahol  $f(t)$  illetve  $F(t)$  a periódusok sűrűség-, illetve eloszlásfüggvényé, vagy képszerűbben:  $f(t)$  a  $t$ -k rövid időtartamban elhelyezkedők száma,  $1-F(t)$  a  $t$ -ig el nem helyezkedettek száma, és  $h(t)$  a maradék közül most elhelyezkedők aránya. A jelölések egyszerűsítésére bevezetjük a  $G(t) = 1 - F(t)$  segédfüggvényt, amiből adódik, hogy  $f(t) = -G'(t)$  és (1) az alábbi alakot ölti:<sup>72</sup>

$$G'(t)/G(t) = -h(t). \quad (2)$$

Integráljuk mindkét oldalt! (Ez a minden közgazdasági tartalmat nélkülöző manőver – sajátos módon – egyszerűsíti a kifejtést.)

$$\ln G(t) = - \int_0^t h(s) ds + C. \quad (3)$$

A konstans zérus, hiszen  $F(0)=0$  (a nulladik időpontig elhelyezkedettek száma zérus), amiből  $G(0)=1$ ,  $\ln G(0)=0$  és  $C=0$  adódik. A logaritmust kiiktatva (3) az alábbi alakot ölti:

$$G(t) = 1 - F(t) = e^{- \int_0^t h(s) ds} \quad (4)$$

Ez az az általános forma, amely az elhelyezkedési esély és a munkanélküli periódusok eloszlása közötti kapcsolatot leírja és a várható hosszról eligazítást ad.

A gyakorlati munka során *általában* a periódusok *egy részének hosszáról* [tehát az  $F(t)$  eloszlásfüggvény egy darabjáról] rendelkezünk ismeretekkel, és célunk az, hogy ennek alapján megbízható becslést adjunk a periódusok *összesiségének* megoszlásáról. A cél tehát az, hogy olyan konkrét  $h(t)$  esélyfüggvényt találjunk, amely a (4) összefüggés alapján jól illeszkedik a már lezárt (részben pedig éppen ennek elmaradásával végződött) periódusok eloszlásához, és ezért megbízhatóan jelzi előre a még le nem zárult periódusok várható hosszát is. Hangsúlyozzuk, hogy az esély becslése nemcsak *részben* elhelyezkedett népességre vonatkozó adatokból történhet (hanem például csupa lezárt periódus alapján is), az eljárás logikájának érzékeltetésére azonban itt erre az esetre korlátozzuk figyelmünket. Továbbá: a segélyek hatását csak bizonyos típusú esélyfüggvények használatával tudjuk becsülni. Ahhoz azonban, hogy az eljárás lényegét megértsük, célszerűnek látszik a „kályhától”, a legegyszerűbb esélyfüggvények-től elindulni.

#### Konstans elhelyezkedési esély, homogén népesség

A legegyszerűbb megközelítésben a munkanélküliségi periódust olyan véletlen időtartamnak fogjuk fel, amely bármely időszakban azonos (a már eltelt időtől független és társadalmi rétegenként nem különböző) valószínűséggel szakad meg. Ebben az esetben a befejezett periódusok hossza exponenciális eloszlást követ, ami valóban nagyon gyakori véletlen élettartamok vagy várakozási idők esetén. Ebben az esetben

$$\begin{aligned} F(t) &= 1 - e^{-\tau t}, \\ f(t) &= \tau \cdot e^{-\tau t}, \quad \text{és feltevéssünknek megfelelően} \\ h(t) &= f(t)/(1-F(t)) = \tau. \end{aligned}$$

Ha a becslés részben már elhelyezkedett népesség adatai alapján történik, akkor a likelihood-függvény a következőképpen fest:

$$L = \prod_{k \in K} \tau \cdot e^{-\tau \cdot t_k} \prod_{j \in J} e^{-\tau \cdot t_j} = \tau^k \cdot \exp(-\tau) \cdot \left[ \sum_{i=1}^n t_i \right]$$

A maximumhely megkeresése ebben az egyszerű esetben analitikus úton sem nehéz, hiszen a fenti függvényt logaritmálva és  $\tau$  szerint parciálisan deriválva

$$\ln L = k \cdot \ln \tau - \tau \sum_{i=1}^n t_i \quad \text{és}$$

$$dL/d\tau = k/\tau - \tau \sum_{i=1}^n t_i = 0,$$

amiből a konstans elhelyezkedési esélyre az alábbi egyszerű kifejezést kapjuk:

$$\tau = \frac{k}{\sum_{i=1}^n t_i}$$

Az elhelyezkedési esélyt tehát úgy számíthatjuk ki, hogy a megfigyelési időpontig elhelyezkedettek számát elosztjuk a teljes népességben a megfigyelés időpontjáig bekövetkezett munkanélküliséggel. Ha például a munkanélkülivé válást követő évben 500 érintett összesen 90 000 napot töltött munka nélkül és közülük 300-an helyezkedtek el, akkor  $\tau=300/90\,000=1/300$  és a munkanélküliség várható hossza:  $E(T) = 300$  nap.

Figyeljük meg, hogy ezt az eredményt „közvetlen rátekintéssel” aligha tudtuk volna kiolvasni az adatokból! A 200 változatlanul munka nélkül maradt személy 365 napig, a 300 elhelyezkedett pedig átlagosan 56,7 napig volt munka nélküli. Az előbbi adat sokkal hosszabb, az utóbbi sokkal rövidebb hosszúságot jelez, mint a ténylegesen várható érték. Átlagolással (ami egyébként teljesen értelmetlen) 180 napot kapnánk, ez ugyancsak távol áll a valóságosan várható munkanélküliségi időtől.

Az exponenciális eloszlással történő közelítés kényes pontja az, hogy konstans és egyforma esélyt feltételezünk. Ez az eloszlás olyan időtartamokat ír le hűen, amelyekre igaz, hogy:

a) Bármely  $t$  időpontot választva, ha a véletlen időtartam  $t$ -ig nem ért véget, akkor úgy tekinthető, mint ha az egész folyamat  $t$ -ben kezdődött volna.

b) Az időtartam lezárulása maga is a „véletlen műve”, tehát sem állapotfüg-



gősséggel, sem pedig az egyedek közötti tendenciaszerű különbségekkel nem kell számolni.<sup>73</sup>

Ezek a feltételek érvényesülnek a villanykörték vagy a láncfonalak esetében, ahol az élettartamok, illetve a szakadási valószínűségek jól közelíthetők konstans eséllyel, illetve exponenciális eloszlással, sokkal kevésbé a munkanélküliek világában, ahol nagyok lehetnek az egyének közötti különbségek, és egyáltalán nem biztos, hogy „ha a munkanélküliség tegnapig nem ért véget, akkor úgy tekinthető, mintha tegnap kezdődött volna”.

#### Időben változó elhelyezkedési esély, homogén népesség feltételezése mellett

Az elhelyezkedési esély időbeni változásának megragadására az utóbbi évtizedben legelterjedtebben az – eredetileg a fémek ellenállóképességének vizsgálatában, majd az elektromos készülékek tesztelésében használt – Weibull-eloszlást alkalmazzák, azaz feltételezik, hogy a periódushosszok eloszlás-, illetve sűrűségfüggvénye:

$$F(t) = 1 - e^{-\tau t^\alpha}, \text{ illetve } f(t) = -\tau \cdot \alpha \cdot t^{\alpha-1} \cdot e^{-\tau t^\alpha},$$

az esélyfüggvény pedig ebből adódóan:

$$h(t) = \tau \cdot \alpha \cdot t^{\alpha-1}$$

Az egynél nagyobb érték a munkanélküliség idejével növekvő, míg az egynél kisebb csökkenő elhelyezkedési esélyre utal. Az  $\alpha=1$  esetben a probléma az előző pontban tárgyalt esetre egyszerűsödik.

Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy  $\alpha$  csak homogén mintában jelzi az elhelyezkedési esélynek a már eltelt időtől való függését. Ha egyes csoportok könnyen, mások nehezen találnak állást, akkor a minta folyamatosan „hígul” és a kilépési esély az időben csökken. Ennek azonban nem az állapotfüggőség, hanem a munkanélküliek vegyes összetétele az oka. Ezért rendkívül fontos, hogy a minta heterogenitását explicit (s amikor erre nincs mód, implicit) formában figyelembe vegyük.<sup>74</sup>

#### Heterogén népesség és a segélyhatás becslése

Az egyéntől, illetve társadalmi hovatartozásától függő hatások feltárására fel tesszük, hogy az elhelyezkedési esélyek személyenként is különböznek, többek között abban, hogy kisebb vagy nagyobb segélyeket kapnak. Az egyénekről rendelkezésünkre álló információkat az  $x$  vektor foglalja össze, és az egyes változók hatását a  $\beta$  paramétervektor méri. A Weibull-esélyfüggvényt ebben a megközelítésben így írhatjuk fel:

$$h_i(t) = \alpha \cdot t^{\alpha-1} \cdot e^{x \beta},$$

ahol a  $\beta$ -k a „keresztmetszeti” hatásokat,  $\alpha$  pedig az időtől való függést méri.<sup>75</sup>  
 A segély hatását értelemszerűen a megfelelő  $\beta$  paraméter méri. Az esélyfüggvény módszerével készült becslésekről is lásd a 2. függelékét!

### Néhány fontos részletkérdés

Az újabb kutatások számos ponton finomították az elemzési apparátust. A fontosabb újítások közül a következőket emeljük ki:

a) A heterogenitás implicit figyelembevétele

Ha nincs mód a heterogenitás explicit figyelembevételére, az esélyfüggvénybe egy véletlen hibátagot iktatunk, melyről feltételezzük, hogy gamma-eloszlású. A választást az indokolja, hogy az ismeretlen számú figyelmen kívül hagyott valószínűségi változó összegének eloszlása (miközben az összeadandók száma maga is valószínűségi változó) gamma-eloszlású.<sup>76</sup> Az elmúlt két-három évben az alábbi ún. kevert Weibull-esélyfüggvények jöttek divatba (Lásd *Layard et al.* (1991), 253–254. old.):

$$h_i(t) = \Gamma(\delta) \alpha \cdot t^{\alpha-1} \cdot e^{-\beta t}$$

b) Jobbról csonka periódusok kezelése

A gyakorlati munkában – különösen, ha a segélyregiszterből dolgozunk – gyakran gondot jelent, hogy míg egyes periódusok az elhelyezkedésnek köszönhetően érnek véget, mások azért, mert kimerült a segélyjogosultság. Az ilyen helyzet kezelése sajátos megoldásokat követel. Az adatfelvétel során valójában nem a munkanélküliség ( $t$ ), hanem a segélyperiódus ( $s$ ) hosszát figyeljük meg, ami:

$$s = \begin{cases} t, & \text{ha } t < s \\ s, & \text{ha } t \geq s, \end{cases}$$

ahol  $T_s$  a segélyezés maximális időtartama. Arra, hogy az ilyen „jobbról csonka” (right censored) periódusokkal miként bánhatunk, példa *Solon* (1985) tanulmánya.

c) Az alternatív kilépési esélyek esete (competing risks hazard)

Elképzelhető – és a mai Magyarországon tanácsos is ilyen feltevéssel élnünk –, hogy a munkanélküliségből történő kilépés egyes irányait más-más tényezők ösztönzik, vagy ugyanazon tényezők (életkor, képzettség stb.) az egyes irányokban másféleképp hatnak. Például eltérő tényezők fontosak az állami, mint a magánszektorba való beáramlás esetében. A segély hatása is különbözhet áramlási irányonként. Az alternatív kockázatok modellje ezt az összetettebb problémát úgy ábrázolja (*Solon*, 1985), hogy minden kilépési irányhoz külön esélyfüggvényt rendel. A számítás az egyes kilépési irányokra nézve külön-külön történ-

het, miközben a más okokból megszakadt periódusokat jobbról csonkaként kezeljük.

\* \* \*

Mindezzel távolról sem merítettük ki a hasznos újítások felsorolását. Kísérletek folytak olyan becslőfüggvényekkel, amelyekben az egyénre jellemző hatások ( $x_i$  illetve  $\beta$ ) is függnak az időtől (például: *Naredranathan, Nickell és Stern*, 1990). Bár az ember hajlamos lenne ebben a dolgok túlbonyolítását és az öncélú ökonóméri bravúrt látni, erről szó sincs: nagyon is helytálló feltételezés például, hogy az anyagi helyzet vagy éppen a segély nagysága másként befolyásolja a keresési magatartást a munkanélküliség elején, mint néhány hónapnyi állástalanság után.

#### 4.2.7. KÍSÉRLETI MÓDSZEREK

Végül a segélyhatás mérése történhet kísérleti úton is. Kísérletet általában abból a célból végeznek, hogy megállapítsák: lehetséges-e különféle kiegészítő programokkal, pénzügyi konstrukciókkal ösztönözni – vagy hatékonyabbá tenni – az álláskeresőket, s ezen keresztül gyorsítani a munkába való visszatérés folyamatát. A segélyeknek a munkanélküliségre tett hatásáról az ilyen kísérletek közvetve nyújtanak információt (hiszen olyan „kísérletre”, melyben a vizsgált csoport kisebb vagy nagyobb segélyt kap, mint a kontrollcsoport, nehezen kerülhetne sor). A közvetlen kérdés a kísérletben való részvétel hatásának irányára és mértékére irányul.<sup>77</sup>

*Ellenőrzött kísérletről* csak akkor beszélhetünk, ha a résztvevő csoport és a kontrollcsoport kiválasztása egyaránt véletlenszerűen történt. A program hatása ekkor az eredményváltozó csoportátlagának egyszerű összehasonlítása alapján is elképzelhető. Minden más esetben számolnunk kell az ún. szelekciós torzítással, tehát azzal, hogy az eredményváltozó a *programból* és a programban résztvevők *összetételéből* fakadó hatásokat egyaránt tükrözi. Így például az átképzettek és az átképzésből kimaradók elhelyezkedési esélyeinek különbsége csak akkor lenne alkalmas az átképzési program hatásának megállapítására, ha az átképzésben résztvevőket valaki az összes munkanélküli közül véletlenszerűen választaná ki, ami persze nem így van. Az önkéntes programok és ellenőrizetlen (ál)kísérletek esetén a program hatásának korrekt becslése megkívánja, hogy megfigyeljük az eredményváltozóra ható legkülönfélébb tényezők minél szélesebb körét ( $X$ ), és számításba vegyük a meg nem figyeltek ( $Y$ ) hatását is. Egy alkísérletben való részvétel  $K=[0,1]$  hatásának felmérése tehát az alábbi általános forma szerint történhet:

$$y = \delta \cdot K + \sum \beta_i x_i + \sum \tau_i Y_i + e,$$

ahol  $\beta$ ,  $\delta$  és  $\tau$  és a hatásokat mérő paraméterek. A meg nem figyelhető változók hatása számba vehető implicit módon, az eloszlásukra tett megalapozott feltevések segítségével (mint azt az esélyfüggvényekkel foglalkozó fejezetben láttuk).

Módszertanilag egyszerűbb (miközben praktikusan persze nehezebb), ha a selekciós torzítást a csoportok véletlen kiválasztásával szűrjük ki, tehát ellenőrzött kísérlethez folyamodunk.

Nevezetes példa az ellenőrzött kísérletre az illinoisi bonuskísérlet (*Woodbury és Spiegelman*, 1987), melynek során három véletlenszerűen kiválasztott, négyezer fős csoportot figyeltek meg. Az első csoportot felhatalmazták, hogy álláskeresés közben közöljék: amennyiben 11 héten belül állást találnak és azt négy hónapig betöltik, az új munkáltatójuk 500 \$ egyösszegű támogatást kap. A második csoport esetében ugyanezt a támogatást maguknak az álláskeresőknek kínálták fel. Az elhelyezkedés sebességére tett hatást a kontrollcsoporttal való összehasonlítás alapján állapították meg.

A első esetben, amikor az ominózus 500 \$ egyösszegű, marginális foglalkoztatási szubvencióként szolgált, lényegében semmiféle hatást nem sikerült kimutatni. Nem így a másodikban, ahol a munkanélküliség átlagosan 1,15 héttel rövidült, és minden, a kísérletre kiadott dollár 2,32 \$ segélyezési megtakarítást hozott.<sup>78</sup> A második és a kontrollcsoportban elért bérek összehasonlítása azt mutatta, hogy a munkába állás elsősorban az intenzívebb keresés – nem pedig az elfogadási bérküzőből leszállítása – miatt vált gyorsabbá. A kísérlet meggyőzően rámutatott, hogy a jövedelmi alternatívák értékében bekövetkező változás hat a munkanélküliek magatartására, és pedig a várt irányban.

A kísérletezést – ha a dolog „kicsiben megy” – a szélesebb körű alkalmazás fázisa követné. Az eredményekből levont következtetések azonban nem terjeszthetők ki minden további nélkül. *Woodbury és Spiegelman* (1990) több korlátozó, figyelemre intő tényezőt sorol fel.

a) *Tanulás.* A kísérletek többnyire rövid időszaka alatt a benne rejlő feltételekhez (még) tökéletlenül alkalmazkodnak a résztvevők.

b) *Az időhorizontok problémája.* A munkavállalók reagálása megváltozhat, ha egy átmeneti időre kialakított ösztönző rendszer érvényét időben kiterjesztik. Ha a különböző opciók közötti átmenet költséges, vagy valószínűsége függ a megelőző állapottól, az átmeneti jellegű kísérletre és végleges jelleggel kialakított rendszerre érvényes optimális választás még akkor sem esik egybe, ha az egyes opciókhoz tartozó jövedelmek vagy hasznosságok azonosak.

c) *A kiszorítási hatás.* Ha a kísérlet résztvevői az abból kimaradók kárára jutnak előnyhöz, a kísérlet alapján várt hozadék semmivé foszlik mihelyt a rendszer általánossá teszik. (Ilyen veszélyt hordoz magában minden olyan eszköz, amely az egyes csoportok elhelyezkedési esélyeit – például foglalkoztatási szubvenciókkal – egymáshoz képest megváltoztatja.)

d) *A mérethatás.* Bizonyos hatások gyengülnek vagy erősödnek a program méretének változásával. Így például a segélyek stigmatizáló hatása gyengül a rendszer kiterjesztésével, és a jövedelmi kalkuluson nyugvó segélyhatások szerepe erősödhet.

e) *Hawthorne-hatás.* Egy kísérlet gyakran nem a széndékolt módon fejt ki a hatását, hanem maga a kísérleti situáció (a vele járó kitüntetett figyelem, a kiválasztottságtudat, a kísérletvezetőkkel való kooperáció szándéka és a többi) vezet oda, hogy a résztvevők „eredményei” jobbak vagy rosszabbak lesznek. A rendszer általánossá tételével ezzel a mechanizmussal nem lehet számolni.<sup>79</sup>

A puding próbája, hogy megesszük. Az illinoisi kísérlethez hasonló konstruk-

ciókat több országban is bevezettek, így például Japánban, ahol a segélyperiódus első felében elhelyezkedők a maximális maradék segélyösszeg kétharmadát kézhez kaphatják (OECD 1992, 143. old.), vagy Szlovéniában, ahol a teljes maximális segélyösszeg kivethető vállalászási célokra (Svetlik, 1992. 6. old.). Nagy kérdés, hogy a benne rejlő erkölcsi kockázat sikeres leküzdésével e megoldások képesek lesznek-e valami jobbat nyújtani, mint a hagyományos, e tanulmányban áttekintett segélyrendszerek?

## A járulékkulcs és a munkanélküli ráta – szimuláció

Tekintsünk egy kisvárost, ahol a munkaerő-állományt húszezer fő alkotja! A kisvárosban rendszerváltozás zajlik, melynek sodrában a munkanélküliség és az infláció gyors növekedésnek indul. A városkában a munkanélküliek egy évig a munkanélkülivé válásukat megelőző időszakban érvényes átlagbér 70%-át, további fél évig a felét kapják. A segély lejártá miatt kilépők a mindenkor átlagbér egynegyedét kapják, és feltesszük, hogy a vizsgált időszakban már nem helyezkednek el. Huszonnyolc negyedévet (hét szűk esztendő) vizsgálunk, a (3) képlet szerint.

1–7. negyedév: gyors beáramlás ( $I=1000$  fő/negyedév), alacsony kiáramlás ( $s=0,7$ ), magas infláció ( $dp=6\%$ /negyedév).

8–12. negyedév: gyors beáramlás, alacsony kiáramlás, lassúbb infláció. ( $I=1000$ ,  $s=0,7$ ,  $dp=1,03$ .)

13–18. negyedév: csökkenni kezd a beáramlás. (A periódus végére  $I=800$ , végig  $s=0,7$  és  $dp=1,03$ .)

19–24. negyedév: növekszik az elhelyezkedési esély (A periódus végére  $s=0,6$ , végig  $I=800$ ,  $dp=1,03$ .)

24–28. negyedév: Állandósult állapot. (Végig a fenti paraméterek.)

A munkanélküliség nulláról 10,5%-ra nő, majd végül egy stabil, 6,3%-os értékre csökken; az egy éven túl segélyezett munkanélküliek aránya 15%-ra emelkedik, majd 8,7%-ra mérséklődik, a munkaerőpiacról kiszorult szociális segélyezették száma egészen az utolsó szakaszig nő, s végül mintegy 10%-ra rúg.

A tendenciájában fogyatkozó járulékfizető népesség a segélyeket finanszírozó járulékot és a szociális segélyek alapját megteremtő adót fizet. Mint a 3. ábrán látható, a járulékkulcs nagyon szoros kapcsolatban áll a munkanélküli rátával, az erőteljesen változó ki- és beáramlás, valamint a változó ütemű infláció ellenére is. Amennyiben a munkanélküliség, illetve az infláció alakulására vonatkozó várakozások megalapozottak, a folyó költség az 1. szakaszban 2-3%-os, a továbbiakban 0-0,5%-os hibával előrejelezhető. A munkanélküliségi ráta és a járulékkulcs viszonyában nagyfokú stabilitást tapasztalunk, mint azt az F1. ábra mutatja: a rendszer viszonylag drága ugyan a gyors beáramlás és fékeződő infláció időszakát követően, de az ingadozás nem jelentékeny.

A *szociális adóteher* természetesen mindaddig nő, amíg a segélyezés maximális időtartama hosszabb, mint az elhelyezkedés időigénye, és ennek megfelelően a teljes adóteher nem feltétlenül mérséklődik a munkanélküliség csökkenésével egyidejűleg.

## 2. FÜGGELÉK

Áttekintés a segélyek átmenetvalószínűségekre gyakorolt hatásáról készült becslésekről az eredeti művek, valamint Devine és Kiefer (1990), Atkinson és Micklewright (1991), valamint Löfgren és Engström (1991) alapján

*A) Különbség a segélyben részesülő és nem részesülő munkanélküliek között*

---

Feinberg (1977), USA

Módszer: regresszió

Függő változó: időtartam

Hatások: a segélyben részesülők kilépési valószínűsége kisebb

---

*Dynarski és Sheffrin (1987), USA*

Módszer: esélyfüggvény

Függő változó: időtartam (hazard)

Hatás: a segélyt kapók körében a kilépés valószínűsége kisebb

---

*Jensen (1987), Dánia*

Módszer: esélyfüggvény

Függő változó: időtartam (hazard)

Hatás: a fiatalok körében nem mutatható ki különbség a segélyben részesülők és nem részesülők között

---

*Tuma és Robins (1980), USA*

Módszer: esélyfüggvény

Függő változó: az átmenet valószínűsége a foglalkoztatásból a munkanélküliségbe

Hatás: az 5 éves, a negatív jövedelemadóval végzett kísérletben való részvétel növelte az átmenet valószínűségét

---

*B) Tanulmányok a segélynek a munkába állás gyorsaságára gyakorolt hatásáról*

---

*Burgess és Kingston (1971), USA*

Módszer: regresszió

Függő változó: időtartam

Hatások: a segély-bér arány csökkenti (!) az időtartamot

---

*Burgess és Kingston (1975), USA*

Módszer: regresszió

Függő változó: a munkanélküliség időtartama

Hatások: SBA növeli

Elaszticitás: rétegenként eltérő, a legmagasabb 0,31

---

*Classen (1977), USA*

Módszer: regresszió

Függő változó: log (a befejezett periódus hossza)

Hatások: a segély növeli

Elaszticitás: 0,6 körüliek

---

*Classen (1979), USA*

Módszer: lineáris és log-regresszió, Tobit

Függő változó: a segélyezett periódus hossza

Hatások: a segély növeli

Elaszticitás: 0,71 és 1,02 között

---

*Ehrenberg és Oaxaca (1976), USA*

Módszer: regresszió

Függő változó: log (a befejezett periódus hossza)

Hatások: SBA növeli

Elaszticitás: 0,04 és 1,21 között

---

*Feinberg (1977), USA*

Módszer: regresszió

Függő változó: időtartama



Segély: növeli  
Elaszticitás: 0,95 és 1,44 között

---

*Holen* (1977), USA

Módszer: regresszió  
Függő változó: a segélyezett periódus hossza  
Hatások: a segély növeli  
Elaszticitás: 0,3 és 1,45 között

---

*Clark és Summers* (1982), USA

Módszer: regresszió  
Függő változó: átmenetvalószínűségek a foglalkoztatás, a munkanélküliség és az inaktivitás között  
Hatás: a segély teljes megszüntetése 0,65% ponttal csökkentette volna a munkanélküliséget, 0,59% ponttal a foglalkoztatást, miközben az inaktív népesség 1,1%-kal nőtt volna

---

*MacKay és Reid* (1972), Nagy-Britannia

Módszer: regresszió  
Függő változó: időtartam  
Hatások: a heti segélyösszeg növeli. A végkielégítés növeli, de a becslés bizonytalan  
Elaszticitás (segélyre): 0,27

---

*Atkinson, Gomulka, Micklewright és Rau* (1984), Nagy-Britannia

Módszer: esélyfüggvény  
Függő változó: a befejezett periódus hossza (hazard)  
Hatások: több, eltérően specifikált modellt használnak, éppen az eredmények specifikációval szembeni robusztusságát vizsgálandó. A kiinduló modellben SBA az összes munkanélküliség esetén élvezett jövedelem osztva a nettó munkajövedelemmel. Az így értelmezett SBA csökkenti a munkábaállás valószínűségét. (Elaszticitás: 1,18.) Alternatív specifikációkban azonban a legkülönbözőbb elaszticitások adódnak. Magas munkanélküliség esetén a rugalmasságok rendre alacsonyabbak<sup>80</sup>

---

---

*Katz és Meyer* (1990a), USA

Módszer: esélyfüggvény  
Függő változó: időtartam (hazard)  
Hatás: a segély növeli  
Elaszticitások 1 körül

---

*Lynch* (1985), Nagy-Britannia

Módszer: esélyfüggvény  
Függő változó: időtartam (hazard)  
Hatás: a segély hatása nem mutatható ki (fiatalok)

---

*Meyer* (1988), USA

Módszer: esélyfüggvény  
Függő változó: időtartam (hazard)  
Hatás: a segély növeli  
Elaszticitás: 0,88

---

*Solon* (1985), USA

Módszer: esélyfüggvény  
Függő változó: a segélyezés időtartama  
Hatás: a segély növeli  
Elaszticitások: 0,24 és 0,80 között

---

*Steinberg és Montforte* (1987), USA

Módszer: esélyfüggvény  
Függő változó: időtartam (hazard)  
Hatások: SBA hatása Weibull esélyfüggvénnyel nem mutatható ki, nem parametrikus módszerekkel igen  
Elaszticitás: 0,8 (nem parametrikus módszerrel)

---

*Nickell* (1979), Nagy-Britannia

Módszer: esélyfüggvény  
Függő változó: a befejezett periódus hossza (hazard)  
Hatások: SBA az első 20 hétben csökkenti a kilépési esélyt (ekkor az elaszticitás 0,85), utána viszont nem

---

*Narendranathan, Nickell és Stern (1985), Nagy-Britannia*

Módszer: esélyfüggvény

Függő változó: időtartam (hazard)

Hatások: A segély az 1–6. hónapban növeli (ekkor az elaszticitás 0,28),  
utána nem

---

*Moffit (1985), USA*

Módszer: nem parametrikus becslés

Függő változó: időtartam

Hatás: a segély növeli

Elasticitás: 0,36

---

*Newton és Rosen (1979), USA*

Módszer: nem parametrikus

Függő változó: a segélyezett periódus hossza

Hatások: várható kereset mínusz várható segély (a munkanélküliség  
lehetőségkölsége) csökkenti. A segély növeli

Elasticitás (segélyre): 0,9

---

*C) Tanulmányok a segélyre jogosultság hosszának a tényleges  
munkanélküliség hosszára gyakorolt hatásáról*

---

*Burgess és Kingston (1971), USA*

Módszer: regresszió

Függő változó: segélyezési periódus hossza

Hatások: a segélyezés maximális hossza növeli

---

*Class (1979), USA*

Módszer: lineáris és log regresszió, Tobit

Függő változó: a segélyezett periódus hossza

Hatás: a maximális jogosultság növeli, 1 többlet hét 0,7–1,2 héttel

---

---

*Holen (1977), USA*

Módszer: regresszió

Függő változó: a segélyezett periódus hossza

Hatás: a jogosultság hossza növeli

---

*Katz és Meyer (1990b), USA*

Módszer: esélyfüggvény

Függő változó: időtartam (hazard)

Hatások: a maximális jogosultság csökkentése 33%-kal a tényleges hosszt 16%-kal csökkentené. A kilépési gyakoriság a lejárát hetében a négyszeresére emelkedik

---

*Meyer (1988), USA*

Módszer: esélyfüggvény

Függő változó: kilépési esély

Hatás: a még hátralévő idő rövidülésével erősen nő. Az utolsó hat hétben az addigi szint háromszorosára ugrik, az utolsó héten visszaesik

---

*Moffit (1985), USA*

Módszer: nem parametrikus

Függő változó: időtartam

Hatás: a jogosultsági időszak menet közbeni kiterjesztésének hatása gyenge

---

*Newton és Rosen (1979), USA*

Módszer: nem parametrikus

Függő változó: a segélyezett periódus hossza

Hatások: segélyezés potenciális hossza nem hat

---

*Steinberg és Montforte (1987), USA*

Módszer: esélyfüggvény

Függő változó: időtartam (hazard)

Hatások: a jogosultság maximális hosszának hatása nem mutatható ki

---

### 3. FÜGGELÉK

#### Nemzetközi gépkocsijelzések

A	Ausztria
AUS	Ausztrália
B	Belgium
CDN	Kanada
CH	Svájc
D	Németország
DK	Dánia
E	Spanyolország
F	Franciaország
GB	Egyesült Királyság
GR	Görögország
H	Magyarország
I	Olaszország
IRL	Írország
J	Japán
L	Luxemburg
N	Norvégia
NL	Hollandia
NZ	Új-Zéland
P	Portugália
S	Svédország
SF	Finnország
TR	Törökország
USA	Amerikai Egyesült Államok

## Jegyzetek

1 A magyar hivatalos nyelvezetben ezt nevezik munkanélküli-járadéknak, mi azonban (a járulék-járadék szavak hasonlóságából fakadó félreértések elkerülése végett) munkanélküli-segélynek fogjuk hívni.

2 Vö. *Atkinson és Micklewright* (1991, 1691. old.)

3 Ebből fakad, hogy Lazearnál például Svédország adata zérus, noha 1985 óta itt is fizetnek végkielégítést tömeges elbocsátás esetén. Vö. *Björklund et al.* (1991, 119–121. old.)

4 *Björklund* (uo.) szerint Svédországban, noha a megkívánt minimális szolgálati idő csak három év, még a munkanélkülivé váló 40 évesnél idősebbeknek is csak a 10–20%-a részesül végkielégítésben.

5 Lásd például *Minford* (1985) könyvét.

6 Az egyszerűség kedvéért a megtakarítástól eltekintünk, azaz feltesszük, hogy az egyén teljes  $Y$  jövedelmét fogyasztásra ( $C$ ) fordítja, mint azt az  $Y = C$  feltételben rögzítettük.

7 Az ábrán a szaggatott egyenes  $p$  összes felvehető (0 és 1 közötti) értéke mellett az ingadozó (bizonytalan) jövedelemhez tartozó haszon várható értékét mutatja, a várható jövedelemhez tartozó hasznosságokat pedig az egyenes felett haladó (konkáv) hasznfüggvény jeleníti meg. Kockázatkerülő fogyasztók hasznfüggvénye mindig definíciószerűen konkáv; a kockázatkerülés fokát a konkavitás mértéke fejezi ki. Lásd például: *Varian* (1991), 278–280. old., *Burtless* (1990), 75. old., valamint *Björklund et al.* (1991), 105. old.

8 A díjnak nem kell tükrözni a kockázati valószínűség véletlen eltéréseit; de szisztematikus eltérések esetén önkéntes biztosítás csak kockázattípusonként eltérő díjak mellett lehet hatékony.

9 Erre az egyenlőségre utal az a gyakran használt – és kicsit furcsa – kifejezés, hogy a munkanélküli „közömbös” a foglalkoztatás és a munkanélküliség alternatívájával kapcsolatban.

10 *Shapiro és Stiglitz* kimutatják, hogy a munkavállalói tulajdon esetén kialakuló jóléti optimumban sincs munkanélküli-segély.

11 Még az „objektív okokra”, például költözésre hivatkozó önkéntes kilépés esetén is igaz, hogy a segély emelte a munkanélküliség esetén várható jövedelmet, és ezzel a maradás és szorgalmas munka opciójával szemben felértékelte a kilépést.

12 Az NSZK-ban például a „fegyelmi” elbocsátások aránya, mintegy húsz év alatt, kevesebb mint 20%-ról több mint 60%-ra emelkedett, amiben kulcsszerepet játszott a vállalatok törekvése, hogy elhárítsák a kollektív elbocsátás emelkedő költségeit. (Vö. *Bosch*, 1984.)

13 Tulajdonképpen az ún. altruista hasznosság függvény [ $U_i = U(X_i, \dots, X_n, U_j)$ ]; ahol  $X_i$ -k az  $i$  által fogyasztott javak mennyiségeit mutatják] egy speciális fajtájáról van szó.

14 Talán nem érdektelen a stabilizáció szempontjából összevetni lord Beveridge egy megállapítását a fent említett általános gyakorlattal: „A társadalombiztosítási rendszer foglalkoztatást stabilizáló hatásának maximumát úgy érhetnénk el, ha ... a járulékkulcsokat a jó időben emelnénk és a nehéz időben csökkentenénk” (*Beveridge*, 1942, 164. old.).

15 Természetesen az is igaz, hogy az egyidejűleg jelen lévő különböző periódushosszú ciklusokra tett hatások iránya eltérhet.

16 Részletesen lásd OECD (1991). Függelék.

17 Talán a jóléti államra jellemző vonások – Margaret Thatcher kormányzása alatt bekövetkező – nagymérvű eróziója okozta, hogy Nagy-Britannia az itt vizsgált legtöbb változó vonatkozásában a „perifériához” tartozónak mutatkozik.

18 Az első és a harmadik csoport között e tekintetben nincs is különbség.

19 Figyelmen kívül hagyjuk azt a kérdést, hogyan befolyásolja a munkaerő-piaci költsékezés a munkanélküliséget. Nyilvánvaló, hogy egyes tételei csökkentik, mások viszont éppenséggel növelik, így a nettó hatás bizonytalan, illetve megítélése sokkal részletesebb, tételenkénti elemzést kívánna. Megjegyezzük továbbá, hogy a fentihez hasonló útmodellek egyenletei a legkisebb négyzetek módszerével becsülhetők, lásd például *Green* (1993, 596. old.).

20 Az egyutas varianciaelemzés szerint  $F=5,07$  (0,02) és  $\eta^2=0,403$ , tehát a jövedelem-fenntartó segélyek megoszlását csupán az UNCD tekintélyes mértékben magyarázza.

21 Részben az óvatos bérpolitika, részben az elbocsátások megnehezítése, részben pedig a potenciális munkanélküliek egy részének „eltüntetése”, például korai nyugdíjaztatás révén.

22 A viták persze arra is kiterjednek, hogy mennyire bízzák a segély finanszírozását egy speciális, a bérekre kivetett – a munkaadó és/vagy a munkavállaló által befizetett – adóra (azaz mennyire érvényesítsék a biztosítási elvet, mennyire követeljük meg, hogy a rendszer önfinanszírozó legyen), illetve milyen mértékben tegyék lehetővé/várják el, hogy az állam az általános adóbevételekből beszálljon a segélyek finanszírozásába. Noha a biztosítási elvnek kétségkívül valamiféle bérjárulék felel meg (és pl. az USA és

Franciaország teljes egészében ilyen alapon finanszírozza a segélyeket), az állami költségvetés az európai ipari országok többségében ugyancsak részt vállal a segély finanszírozásából. Ez az állami hozzájárulás helyenként a kifizetések meghatározott hányadát fedezi (pl. Finnországban, Svédországban és Japánban; Kanadában az összes segélykiadás mintegy 25%-a, helyenként pedig – pl. Ausztriában és Németországban – az esetleges deficitiek kiegyensúlyozását szolgálja.

23 Vö. Frey (1991) 15–18. old.

24 Frey (1991) 6. táblázata alapján a járulékokból a munkáltatók által fizetett rész országonként a következőképpen alakul: Finnország 88%, Írország 83%, Spanyolország 83%, Norvégia 76%, Franciaország 68%, Görögország 67%, Dánia 65%, Belgium 62%, Japán 61%, Kanada 60%, Svédország 59% (a szűken vett biztosításból a nem az állam által fizetett 1/4 részt 100%-ig), Egyesült Királyság 54%, Portugália 53%, Ausztria 50%, Németország 50%, Svájc 50%, Hollandia 10%.

25 A standard mikroökonómia szerint „ami az eladókra, illetve a vásárlókra vonatkozó egyensúlyi árat illeti, valójában nem számít, hogy kinek kell fizetnie az adót”; sőt függetlenül, hogy a vevő vagy az eladó fizeti az adót „ugyanazoknak kell lenniük az ... egyensúlyi mennyiségeknek is.” (Varian 1991. 364–365. old.)

26 A valóságban azonban a munkaerőpiacok meglehetősen távol vannak a kompetitív ideáltól; a formális adóteher megváltozása (pl. a munkáltatói járulékok emelkedése) hatására rövid távon a szerződéses bérek biztosan nem fognak változni. A béralkalmazkodás lassú és súrlódásokkal terhes. Következésképpen a terhek formális elosztásának változása igenis hathat a foglalkoztatásra.

27 „Amikor a kínálati görbe felfelé hajlik, de nem teljesen függőleges, ... az áthárítható adó összege a kínálati görbe keresleti görbéhez viszonyított meredekségétől függ. Ha a kínálati görbe majdnem vízszintes, az adó majdnem teljes egészében áthárítható (a vevőre), míg ha a kínálati görbe majdnem függőleges, az adónak alig valamicske hányada hárítható át.” (Varian 1991. 369. old.) Esetünkben ez annyit jelent, hogy a munkaerő-kínálat munkaerő-keresleti görbéhez viszonyított meredeksége határozza meg, végső soron kit milyen mértékben terhel a járulékok.

28 Az angol nyelvű szakirodalom épp e címek alatt (backward shifting, forward shifting) tárgyalja e problémákat. Lásd még a következő jegyzetet.

29 Valójában meglehetősen irreális figyelmen kívül hagyni a nagyvállalatok és a szakszervezetek közötti kollektív alkumegállapodások lehetséges következményeit. A szakszervezetek például elérhetik azt, hogy a vállalatvezetés emelje bruttó bérkötségét (bérek + a bérek közterhei) a bérjárulékok bevezetése vagy emelése esetén. Az incidencia így részben a tőkére (a profitra) is eshet. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy monopolizált szektorokban a vállalatok elegendő piaci erővel rendelkeznek ahhoz, hogy a költségnövekedést érvényesítsék áraikban, s így a kereseti adó/bérjárulékok egy részét a fogyasztókra („előre”) háríthatják. A munkajövedelmek részesedése így állandó maradhat a teljes nemzeti jövedelemből, miközben a munkaintenzív javak és szolgáltatások relatív árai nőnek.

30 Pechman (1985) szerint még rugalmas munkaerőkínálat feltételezése mellett sem feltétlenül igaz, hogy a munkaerő képes másra áthárítani az adó terheit. Noha ilyen körülmények között az átlagos, egy főre jutó bruttó bér a járulékok hatására emelkedhet, a foglalkoztatás szintje valószínűleg csökkenne, és az aggregált bérfizetés a két hatás eredőjeképp azonos lehet a korábbival, vagy akár még alacsonyabb szintre is eshet.

31 A szerződés szerinti reálbérek és a munkaadói járulékok változása között is negatív összefüggés mutatkozik, ami arra utal, hogy a járulékok emelkedése a nettó reálbér csökkenéséhez vezetett, vagy közvetlenül a szerződés szerinti nominálbér csökkenésén keresztül, vagy az infláció közreműködésével.

32 Az az alternatív hipotézis, mely szerint a munkaadói járulékok befolyásolja a bérköltséget, szintén a hibahatáron belül van.

33 Elvben számos eltérő lehetőség van arra is, hogy a járulékok és a segélymegállapítás szabályain keresztül nem biztosítási, hanem jelentősebb újraelosztási szempontokat is érvényesítsenek. Önmagában a járulékkulcs meghatározási módszere még nem mond sokat az újraelosztásról; ehhez a segély meghatározási szabályát, sőt a munkanélküli biztosítást esetenként kiegészítő egyéb formákat, a nem hozzájáruláshoz kötött támogatásokat, garantált jövedelmet stb. is figyelembe kell venni.

34 A munkanélküliségi statisztikák alakulása jól mutatja, hogy a különböző iskolai végzettségű/képzettségű/szakmájú, a különböző ágazatokban dolgozó, a különböző régiókban dolgozó/élő munkavállalók munkanélküliségi valószínűségei igencsak eltérőek – azaz a csoportos valószínűségeket megállapíthatóak lennének.

35 Egyebek mellett az egészségügyi biztosításokban találhatunk ilyesmire példát. A biztosító(k) részére a kormány kötelezővé teheti, hogy minden jelentkezővel kössön (kössenek) biztosítást, a csoportkockázatok érvényesítő eltérő díjfeltételek mellett. A következmény általában (pl. Japánban), hogy felhalmo-

zódhatnak a rossz kockázatok, és szükségessé válik az állami beavatkozás a biztosítás pénzügyi működőképességének megőrzése érdekében. Vö. *Barr* (1990) 57., 58. old., illetve *Powell és Anesaki* (1990).

36 Sajátos értelemben differenciálnak a segélyrendszerek egyes magas kockázatú csoportok (háztartási alkalmazottak, szezonális munkások stb.) esetében, ti. a munkanélküliségi biztosításból való kizárás útján. Bővebben lásd erről *Blaustein és Craig* (1977), 85–97. old.

37 Japánban például a szezonális munkásoknak nem havi munkanélküli-segélyt nyújtanak, hanem egyösszegű (50 nap segélynek megfelelő) átalányt fizetnek. Hasonló megoldást alkalmaznak a 65 évnél idősebb dolgozóknál is, a hozzájárulási időszak hosszától függő segélyátalánnyal. Az ilyen segélyek ösztönző hatásai jobbakké a hagyományosnál.

38 *Frey* (1991) szerint az egyéni bérektől nem függő, de egyéb ismérvek – pl. ágazat – függvényében változó nagyságú járulékokat alkalmaznak Dániában, Izlandon és Svédországban.

39 Ilyen rendszer működött 1948 és 1975 között Nagy-Britanniában (*Barr*, 1990). Finnországban is egységes a munkavállalói hozzájárulás, de a munkáltatók hozzájárulása már az általuk kifizetett jövedelmekkel arányos.

40 Ha például a munkanélküliségi segély értékének – a minimálbérből és az érvényes SBA-ból következő értékénél magasabb – törvényes alsó határa van, ez jövedelemarányos járulékfizetés mellett azt jelenti, hogy a rendszer az alacsonyabb jövedelműek felé valósít meg újraelosztást. Ha az alsó segélyhatár megfelel az SBA szerinti minimálbérenek, de a minimálbér-előírásnak a járulékfizető gazdaság egy részében nem szereznek érvényt, akkor is ez a helyzet áll elő.

41 Ilyen határ van érvényben például Belgiumban, Dániában, Görögországban, Olaszországban, Spanyolországban, Svédországban és Japánban.

42 Erre példa lehet a jelenlegi magyar szabályozás. Mivel ilyenkor a segély felső határára jogosítónál magasabb jövedelmet élvezők körében az egységnyi összegű segélyjogosultságra – a jövedelem emelkedésével – egyre magasabb fajlagos járulékfizetési kötelezettség esik, ez az eset felfogható egyfajta progresszív járulékkulcsnak is.

43 Ugyanis valószínűtlen, hogy a munkanélküli képes lenne a korábbi járulékelemeket is tartalmazó béreért újra munkát találni; ha viszont a segély ezeket is tartalmazza, az az elfogadási bérküzöböt túl magasra emelheti.

44 A probléma nem merül fel akkor, ha egy szakmában egyöntetűen magasak a bérek. Ilyenkor a korábbi és az uralkodó bér egybeesik, és a biztosítást ellehetetlenítő aszimmetria nem áll fenn.

45 A magyar kormány, átlépve e kellemetlen dilemmán, azt a sajátos megoldást választotta, hogy a segélyt maximálta, de a járulékalapot nem. Ez a biztosítási szempontok háttérbe szorításának egyik megnyilvánulása: az alkalmazott konstrukcióban a magas bérű munkavállalók valójában nem *UI* típusú segélyre, hanem egy lineáris béradóból finanszírozott egyösszegű támogatásra számíthatnak.

46 Többnyire az egyenlegtől (reserve ratio), ritkábban a kifizetések és befizetések arányától (benefit ratio). Részletes leírást ad például *Vroman* (1990, 28–39. old.) vagy *Brechling* (1980).

47 Bár az irodalom *Feldstein* nevéhez fűzi az itt idézett gondolatokat, megjegyezzük, hogy *Grubel és Maki* (1974) már rámutattak, hogy a segélyrendszer egy szezonális tevékenység értékét erősebben növeli, mint az állandó foglalkoztatást.

48 Lásd *Daniel Hamermesh* megjegyzéseit *Brechling* (1981) tanulmányához.

49 *Feldstein* emellett a segély adóztatását is szükséges feltételnek tartotta – ezt a legtöbb államban később be is vezették, a várt kedvező eredménnyel. Lásd *Solon* (1985).

50 A dolog értelme, hogy az ideiglenes elbocsátás továbbfolytatásától remélhető marginális hozam ne legyen *folyamatosan* pozitív.

51 Az elbátortalanodott munkavállalókon általában olyan másodlagos (kiegészítő) munkavállalókat értenek, akik számára egy gazdasági visszaesés során bekövetkező reálbércsökkenés hatására a szabadidő vagy a nem piaci munka vonzóbbá válik a piaci munkánál, s ezért kivonulnak a munkaerőpiacról, illetve visszarettennek attól, hogy oda belépjenek. Általában az elbátortalanodott munkavállalókat úgy definiálják, mint akik állást szeretnének, de mégsem keresnek, mivel úgy vélik, a keresés eleve kudarcra van ítélve. Az elbátortalanodott munkavállalók fellendülés idején a munkaerőállományon kívül lévők átlagánál jóval gyorsabban tudnának visszatérni a munkaerőpiacra. Az elbátortalanodottság mértékét és belső megoszlását több országra kiterjedően, összehasonlító módon elemzi az OECD (1987) 6. fejezete. A két állapot között ingázók aránya a munkanélküliségként besoroltakhoz képest lehet alacsony (pl. Kanadában mindössze 6–8 százalék), de nagyon magas, akár 100% feletti is. Általánosságban elmondható, hogy az alacsonyabb munkanélküliségi ráta sokszor az elbátortalanodottak magasabb arányával párosul. Bővebben lásd az OECD (1987) kiadvány 142. és 170. oldala között.

52 A fentiekben tulajdonképp olyan visszatevéses urnakísérletről van szó, ahol a „piros golyók” aránya



(p) urnáról urnára különbözik, és ezt az egyik esetben kevés, a másik esetben sok húzás megfigyelése alapján próbáljuk megbecsülni.

53 OECD (1992, 133. old.), illetve *Björklund és Holmlund* (1991, 116. old.).

54 1975–76-ban az olajválság idején bevezetett kiegészítő segélyek idején kétharmadra, az 1982-ben bevezetett EBSI (Extended Benefit and Supplemented Income) idején 47,5%-ra ugrott az arány, de például 1985 októberére ismét csak 28%-ot tett ki (*Burdett*, 1990, 84-86. old.).

55 KAS-t sem. *Björklund et al.* (1991, 122–125. old.).

56 Az elméleti modellek e téren meglehetősen ad hoc módon választanak. Néhány már hivatkozott szerző közül például *Baily* (1974) a fogyasztás alkalmazkodik, *Lester* (1962) vagy *Feldstein* (1976) esetében a megtakarítás.

57 A kivételek: a svédországi KAS-program, valamint az újonnan a munkaerőpiacra lépő fiatalok segélyezésére kidolgozott, meghatározott időszakig egységes összegű támogatást nyújtó franciaországi és görögországi programok.

58 E két utóbbi tényező evidens módon összefügg; a regionálisan koncentrálnó munkanélküliség általában épp a legszegényebb területeket sújtja különösen; ezekben az átlagnál egyébként is alacsonyabb helyi adóbevételek és jövedelemadók ilyenkor még zsugorodnak. Általában nem képes ezt kompenzálni a munkanélküliség után járó esetleges normatív költségvetési támogatás sem, mivel annak mértéke rendszerint elmarad az önkormányzatok egyéb bevételeiben fennálló különbségektől.

59 Spanyolországban 55 éves kor alatt 18 hónapot lehet igénybe venni, Portugáliában az 50 év alattiak jogosultsági időtartama 15 hónap, és az idősebbek jogosultsága 24 hónapig terjed.

60 A 12. ábrán az összes hasznosság is nő, ami azért lehetséges, mert egyénünk mások befizetéseiből (is) kap segélyt. (Zérus munkaidő mellett is jövedelemhez jut.)

61 Az alábbiakban *Atkinson és Micklewright* (1991, 1698–69) tanulmányát követjük. Ők viszont – írják – e ponton *John Hey* 1979-es kiadású könyvéből (*Uncertainty in microeconomics*, Oxford) merítenek.

62 Az állítás logikus folyománya, hogy a segély lefaragása esetén nemcsak a segélyezett munkanélküliségnek kell csökkennie (ami szinte mindig megtörténik), hanem abszolút mértékben növekednie kell a nem segélyezett munkanélküliségnek is.

63 A jövedelemnövekedés okozta jogosultságvesztés a probléma kritikus eleme; ennek hatására még az adómentes jövedelemen belül is 100% feletti „határadókulcs” jelentkezhet. (Az idézőjel arra utal, hogy itt a segélyre való jogosultság elvesztését is az adók közé számítjuk.) A csapda a munkanélküliek számára abban van, hogy az (akár alkalmi) munkavállalás a segély visszavonásával (jogosultságvesztéssel) jár; de a (több) munkával szerzett jövedelemnövekedéssel szemben mutatkozó ellenérdekeltség problémája tágabban, az inaktívakra, illetve az alacsony jövedelmű foglalkoztatottakra is értelmezhető. Egy álláspont szerint minden olyan esetben szegénységi csapda keletkezik, amikor egy család rászorultsági alapú (jövedelemteszthez kötött) segélyekben részesül és jövedelemadó-köteles.

64 Különösen így van ez, ha olyan jellegű, nem hozzájáruláson alapuló szociális ellátás, jövedelemfenntartó segély van érvényben, mint az angol „kiegészítő járadék” (Supplementary Benefit, SB), amely valamiféle – rögzített skálán mért – becsült igényszintre *egészíti ki* a családi jövedelmet. Ilyen esetben ugyanis egy – a „nem beszámítandó” jövedelem, azaz mentességi plafon („disregard”) feletti – intervallumban minden egyes egységnyi munkajövedelem-növekedés ugyanakkora járadékcsökkenéssel jár, azaz a többlet-erőfeszítés nettó eredménye nulla (100%-os visszavonási határadókulcs). A helyzetet tovább rontja az angol szociális rendszer azon sajátossága, hogy a járadék (az SB) előfeltételként szolgál számos egyéb szociális juttatáshoz. A jövedelem növekedésével a lakbér-hozzájárulásokra, közüzemiszámla-hozzájárulásokra, ingyenes iskolai gyermekétkeztetésre, ingyenes gyógyszerellátásra, fogorvosi ellátásra stb.-re való jogosultságok is megszűnnek; így egyes hipotetikus számítások szerint a határadókulcs 300% felett is lehet.

65 Egyes adójóváírási rendszer-javaslatok (refundable tax credit) magukban foglalják, hogy akiknek adókötelezettsége nem éri el a jóváírási jogosultság összegét, azok jogosultak arra, hogy a különbözetet készpénzben megkapják. Ily módon az adómentes sávba tartozó jövedelműek (akiknek nincs adófizetési kötelezettsége) részére az egész jóváírási keret készpénzben megtérítendő. Ez tulajdonképpen a negatív jövedelemadó egy válfajának tekinthető.

66 Vö. *Mieszowski–Pechman–Tobin* (1986).

67 Ezek a következők:

$R_A$  = adózás utáni összes jövedelem munkanélküliség esetén/adózás utáni összes jövedelem az utolsó állásban

$R_B$  = adózás utáni összes jövedelem munkanélküliség esetén/adózás utáni összes jövedelem a következő állásban

- $R_C$  = segély/adózás utáni összes jövedelem az utolsó állásban  
 $R_D$  = segély/adózás utáni keresetek az utolsó állásban  
 $R_E$  = segély/adózás utáni keresetek a következő állásban  
 $R_A$  és  $R_D$  a segélyezés adekvátságát, míg  $R_B$  és  $R_E$  az ösztönző hatást mérik.  $R_C$  ugyan alapvetően az adekvátság mérőszáma, de „hüvelykujjszabályként” alkalmas az ösztönzési hatás közelítésére is.
- 68 *Grubel és Maki* ezt a segélyezésből kizártak számával mérik.
- 69 Itt és a bináris választási modellekről frottaknál *Judge et al.* (1988, 785–805. old.), valamint *Ben-Akiva és Lerman* (1991, 77–100. old.) leírását követjük.
- 70 A módszerről lásd például *Köves és Párniczky* (1973) tankönyvének 678–679. oldalait.
- 71 *Löfgren és Engström* (1989), *Layard et al.* (1991), *Narendranathan, Nickell és Stern* (1990). A fenti leírásban *Löfgren és Engström* jelöléseit követjük.
- 72 Mert  $f(t)=F'(t)=[1-(1-F(t))]'=[1-G(t)]'=-G'(t)$
- 73 Az exponenciális eloszlással jól leírható problémákról lásd például *Prékopa* (1972) kézikönyvének 187–190. oldalát.
- 74 Az állapotfüggőség hiányát – szerencsére – könnyebb felismerni, mint a létezését. Az a tény önmagában, hogy a nyers kilépési ráta a munkanélküliség idejével csökken, nem feltétlenül jelent állapotfüggőséget, hiszen a heterogenitás is csökkenő irányzatot visz a nyers rátába. Ezzel szemben ha a nyers ráta növekvő, akkor (a fentiekből következően) szinte biztos, hogy nem kell a hosszfüggés súlyos problémájával számolnunk. (*Löfgren és Edström*, 1989, 164. old.)
- 75 Használatos még a Weibull-eloszlással szoros rokonságban álló Gomperz-closzlás, melynek esetében az esélyfüggvény  $h(t) = \text{EXP}(-\beta \cdot x + \alpha \cdot t)$  alakú.
- 76 Lásd például *Rényi* (1966), 193. old.
- 77 Az alábbiakban elsősorban *Woodbury és Spiegelman* (1990) tanulmányára támaszkodunk.
- 78 Ehhez hozzájárult, hogy a kísérleti szabályok szerint jogosultak nem kis része nem váltotta be az utalványát. Teljes körű beváltás esetén is igaz lett volna azonban, hogy a kísérlet nettó megtakarítással zárt volna.
- 79 Az elnevezés az Elton Mayo-féle (hawthorne-i) hírneves munkapszichológiai kísérletekre utal.
- 80 *Devine és Kiefer* (1991, 104. old.) ehhez a következő maliciózus megjegyzést fűzi: „Mindent egybevetve *Atkinson és társai* sikeresen demonstrálják, hogy lényegében bármekkora segélyhatás produkálható” [alkalmas specifikációval].

## Irodalomjegyzék

- Ashenfelter, O.–Layard, R.* (1986): *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam. North Holland.
- Atkinson, A. B.* (1988): *Income Maintenance for the Unemployed in Britain and the Response to High Unemployment*. LSE STICERD Welfare State programme Discussion Paper, London, 25. old.
- Atkinson, A. B.* (1989): *Poverty and Social Security*. Harvester Wheatsheaf, New York, London, Toronto, Sydney, Tokio.
- Atkinson, A. B.–Micklewright, J.* (1985): *Unemployment Benefits and Unemployment Duration*. LSE STICERD, London.
- Atkinson, A. B.–Micklewright, J.* (1991): *Unemployment compensation and labor market transitions: A critical review*. *J. of Ec. Lit.*, 29(4): 1679–1727.
- Atkinson, A. B.–Gomulka, J.–Micklewright, J.–Rau, N.* (1984): *Unemployment benefit, duration and incentives in Britain*. *Journal of Public Economics*, 23. 3–26. old.
- Baily, M. N.* (1977): *On the theory of layoffs and unemployment*. *Econometrica*, 45, July. 1043–1063. old.
- Barr, N.* (1987): *The Economics of the Welfare State*. Weidenfeld and Nicolson, London, 475. old.
- Barr, N.* (1990): *Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Reinterpretation*. LSE STICERD Welfare State Programme Discussion Paper, London, 155. old.
- Becker, G.–Stigler, G.* (1989): *A törvények kikényszerítése és a végrehajtó apparátus javadalmozása*. In: *Stigler, G.: Piac és állami szabályozás*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Beenstock, M.* (1986): *Competitive unemployment insurance in the market economy*. *Ec. Affairs*, 6(6): 10–14. old.
- Ben-Akiva, M.–Lerman, S.R.* (1991): *Discrete choice analysis*. The MIT Press. Cambridge, Mass.

- Beveridge, Lord* (1942): *Social Insurance and Allied Services*. Cmd 6404, London, HMSO.
- Björklund, A.–Haveeman, R.–Hollister, R.–Holmlund, B.* (1991): *Labour market policy and unemployment insurance*. Clarendon Press, Oxford.
- Blaustein, S.J.–Craig, I.* (1977): *An International Review of Unemployment Schemes*. The W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.
- Boadway, R.–Marceau, K.* (1991): *Publicly provided unemployment insurance and commitment*. Queens University Discussion Papers, No. 831.
- Bosch, G.* (1984): *Job protection in West Germany*. International Working Party on Labour Market Segmentation, mimeo. Budapest.
- Brechling, F.* (1981): *Layoffs and unemployment insurance*. in: *Rosen, S.*: *Studies in labor markets*. Univ. of Chicago Press, Chicago. 187–208. old.
- Browning, Edgar K.–Johnson, William R.* (1979): *The Distribution of the Tax Burden*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D. C.
- Burdett, K.* (1978): *Theory of employee search: quit rates*. *American Economic Review*, 68. 212–220. old.
- Burgess, P.L.–Kingston, J.L.* (1975): *Impact of unemployment insurance benefits on reemployment success*. ILRR 30(3), July, 25–31. old.
- Burtless, G.* (1990): *Unemployment insurance and labor supply: A survey*. In: *Hansen, L.–Byers, J. F.* (szerk.): *Unemployment insurance – The second half century*. Univ. of Wisconsin Press, Madison, Wisc. 69–107. old.
- Calmfors, L.–Driffill, J.* (1987): *Centralization of wage bargaining and macroeconomic performance*. Stockholm, IIES, 67. old. (Seminar paper; No. 402), valamint (1988) *Economic Policy*, 6. 13–61. old.
- Challier, M.C.–Jellal,* (1991): *Unemployment Duration: Long-Term and Recurrent Unemployment Spells*. LSE STICERD, European Visitors Scheme, TIDI Discussion Paper, 29. old.
- Clark, K.B.–Summers, L.H.* (1982): *Unemployment insurance and labor market transitions*. in: *Baily* (szerk.); *Workers, Jobs and Inflation*. The Brookings Institution, Washington. D.C., 279–324. old.
- Classen, K. P.* (1977): *The effect of unemployment insurance on the duration of unemployment and subsequent earnings*. *Industrial and Labor Relations Review*, 30(8), 438–444. old.
- Classen, K. P.* (1979): *Unemployment insurance and job search*. in: *McCall, J.J.–Lippman, S.* (szerk.): *Studies in the Economics of Search*. North Holland, New York, 191–219. old.
- Danziger, S. et al.* (1981): *How income transfer programs affect work, savings and the income distribution: A critical review*. *J. of Ec. Lit.*, 3. 975–1028. old.
- de Neubourg, C.* (1990): *Unemployment and Labour Market Flexibility: The Netherlands*, Geneva. ILO.
- Devine, T. J.* (1988): *Arrivals versus acceptance: The source of variation in reemployment rates across demographic groups*. Working Paper The Pennsylvania State University. April.
- Devine, T. J.–Kiefer, N.M.* (1991): *Empirical labor economics – The search theory*. New York–Oxford, Oxford UP.
- Dewatripont, C. et al.* (1991): *The effects on unemployment of reducing social security contributions: General equilibrium analysis for Belgium*. *De Economist*, 139(2). 272–290. old.
- Dilnot, A.–Stark, G.* (1989): *The Poverty Trap, Tax Cuts, and the Reform of Social Security*. In: *Dilnot, A. Walker, I.* (1989)
- Dilnot, A.–Walker, I.* (szerk.) (1989): *The Economics of Social Security*. Oxford University Press, Oxford.
- Disney, R.–Webb, S.* (1990): *Why Social Security expenditure in the 1980s has risen faster than expected: The role of unemployment*. *Fiscal stud.*, 11(1). 1–20. old.
- Dynarski, M.–Sheffrin, S. M.* (1987): *New evidence on the cyclical behavior of unemployment durations*. In: *Lang, K. Leonard, J.* (szerk.): *Unemployment and the structure of labor markets*. Basil Blackwell, New York, 164–185. old.
- Ehrenberg, R. G.–Oaxaca, R. L.* (1976): *Unemployment insurance, duration of unemployment and subsequent wage gain*. *American Economic Review*, 66(5).
- Fallon, P.–Verry, D.* (1988): *The Economics of Labour Markets*. Philip Allan, New York, London, Toronto, Sydney, Tokio, Singapore, 317. old.
- Feinberg, R. M.* (1977): *Risk aversion, risk, and the duration of unemployment*. *Review of Economy and Statistics*, 59, 264–271. old.
- Feldstein, M.* (1976): *Temporary layoffs in the theory of unemployment*. *Journal of Political Economy*. 84. 937–957. old.
- Feldstein, M.* (1978): *The effect of unemployment insurance on temporary layoff unemployment*. *American Economic Review*. 68. 834–846. old.

- Flinn, C.–Heckman, J. (1982): New methods of analysing structural models of labor force dynamics. *Journal of Econometrics*, 18. 115–168. old.
- Florens, J.-P.–Fougere, D.–Werquin, P. (1990): Durées de chômage et transitions sur le marché du travail. *Sociologie du travail*, Vol. 32, No. 4, október–december.
- Frey M. (1990): Nemzetközi áttekintés a munkanélkülieket ellátó rendszerek felépítéséről, finanszírozásáról, a járulék- és járandóságfizetés feltételeiről. ÁBMH Világbanki Programiroda, Kézirat.
- Frey M. (1991): Munkanélküliek ellátása a fejlett piacgazdaságokban. Budapest. Kézirat. 46 old.
- Galasi P. (1992): A munkaerőpiac gazdaságtana. Törzsanyag, BKE.
- Grubel, H.G.–Maki, D. R. (1974): The effects of unemployment benefits on US unemployment rates. in: Grubel, H. G.–Walker, M. A. (szerk.): *Unemployment insurance*. The Fraser Institute, Vancouver.
- Gillespie, W. I. (1980): The Redistribution of Income in Canada. Gage Publishing Ltd, Ottawa.
- Ham, J. C.–Rea, S. A. (1987): Unemployment Insurance and Male Unemployment in Canada. *Journal of Labor Economics*, Vol. 5, No. 3. July, 325–353. old.
- Hamermesh, D. (1979): New estimates of the incidence of the payroll tax. *Southern Economic Journal*, April, 1208–1220. old.
- Hamermesh, D. (1980): Factor Market Dynamics and the Incidences of Taxes and Subsidies. *Quarterly Journal of Economics*, December, 751–764. old.
- Heckman, J. J.–Borjas, G. J. (1980): Does unemployment cause future unemployment? Definitions, questions and answers from a continuous time model of heterogeneity and state dependence. *Economica*, 47. 331–349. old.
- Heckman, J. J.–Singer, B. (1985): *Social Science Duration Analysis*. In: Heckman, J. J. Singer, B. (szerk.), *Longitudinal Analysis of Labor Market Data*. Econometric Society Monographs, Cambridge University Press.
- Hochman, H.–Rodgers, J. (1969): Pareto Optimal Distribution. *American Economic Review*. Vol. LIX No.4., 542–557. old.
- Holen, A. (1977): Effect of unemployment insurance entitlement on duration and job search outcomes. *Industrial and Labour Relations Review*, 30(3), July, 445–450. old.
- Jackman, R.–Layard, R. (1991): Does Long-Term Unemployment Reduce a Person's Chance of a Job? A Time-series Test, *Economica*, Vol. 58. (február), 93–106. old.
- Jahoda, M. (1974): The impact of unemployment in the 1930s and the 1970. Charles Myers Lecture, mimeo.
- Jensen, P. (1980): Different escape routes from unemployment: empirical evidence and sensitivity analysis. Conference papers for the second EALE Conference in Lund, Vol. III, Lund/Stockholm.
- Judge, G. G.–Carter Hill, R.–Griffiths, W. E.–Lütkepohl, H.–Lee, T. C. (1988): *Introduction to the theory and practice of econometrics*. John Wiley and Sons, New York.
- Katz, L. F.–Meyer, B. D. (1990a): Unemployment insurance, recall expectations and unemployment outcomes. *The Quarterly Journal of Economics* No. 4.
- Katz, L. F.–Meyer, L. F. (1990b): The Impact of Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment. *Journal of Public Economics*, No. 41. 45–72. old.
- Kiefer, N. M. (1988): Economic duration data and hazard functions. *Journal of Economic Lit.*, 26. 649–679. old.
- Kiefer, N. M.–Neumann, G. R. (1979a): An empirical job search model with a test of the constant reservation wage hypothesis. *Journal of Political Economy*, 87. 89–107. old.
- Kiefer, N. M.–Neumann, G. R. (1979b): Estimation of wage offer distributions and reservation wages. In: Lippman, S. A.–McCall, J. J. (szerk.): *Studies in the economics of search*. North Holland, New York, 171–190. old.
- Kornai J. (1974): Erőltetett és harmonikus növekedés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Köves P.–Párniczky G. (1972): *Általános statisztika*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Layard, R.–Nickell, S.–Jackman, R. (1991): *Unemployment*. Oxford University Press, Oxford.
- Lazear, E. P. (1990): Job security provisions and employment. *Quarterly Journal of Economics*, 105. 3. August. 699–726. old.
- Lester, R. (1962): *The economics of unemployment insurance*. Princeton University Press.
- Lilien, D. M.–Hall, R. E. (1986): Cyclical fluctuations in the labor market. In: Ashenfelter, O.–Layard, R. (szerk.): *Handbook of Labor Economics*. 2. kötet. North Holland, Amsterdam.
- Löfgren, K. G.–Engström, L. (1989): Unemployment duration. In: Holmlund, B.–Löfgren, K. G.–Engström, L. (1989): *Trade Unions. Employment, and Unemployment Duration*. Clarendon Press, Oxford.
- Lynch, L. M. (1985): State dependency in youth unemployment: A lost generation? *Journal of Econometrics*. *Annales* 28. 71–85. old.

- MacKay, D. I.–Reid, G. L.* (1972): Redundancy, unemployment and manpower policy. *Economic Journal*, December.
- Maki, D. R.–Spindler, Z. A.* (1975): The effect of unemployment compensation on the rate of unemployment in Great Britain. *Oxford Economic Papers*.
- Masson, A.* (1983): Estimation du risque a terme de chômage. *Annales de l'I. N. S. E. E.*, No. 52, 23–52. old.
- Mellow, W.* (1978): Search costs and the duration of unemployment. *Economic Inquiry* 14, 155–189. old.
- Meyer, B. D.* (1989): A Quasi-experimental Approach to the Effects of Unemployment Insurance. Department of Economics and Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University, USA.
- Meyer, B. D.* (1990): Unemployment insurance and unemployment spells. *Econometrica*, Vol. 58. No. 4, July.
- Micklewright, J.* (1985): On earnings-related unemployment benefits and their relations to earnings. *Ec.J.*, 95(377), 133–145. old.
- Mieszkowski, P. M.–Pechman, J.–Tobin, J.* (1986): Is a Negative Income Tax Practical? 169–192. old. in: *Pechman, J.*: The Rich, the Poor, and the Taxes They Pay, The Brookings Institution, distr. by Harvester, 1986. 317. old.
- Minford, P.–Ashton, P.–Peel, M.–Davies, D.–Sprague, A.* (1985): Unemployment – Cause and Cure. Második kiadás, Basil Blackwell, 214. old.
- Minford, P.–Ashton, P.* (1991): The Poverty Trap and the Laffer Curve – What Can the GHS Tell Us? *Oxford Economic Papers* 43. 245–279. old.
- Moffit, R.* (1985): Unemployment insurance and the distribution of unemployment spells. *Journal of Econometrics*, 28, 85–101. old.
- Moynan, S.–Millar, J.–Davies, B.* (1982): Unemployment: The Year After. *Employment Gazette*, August, 334–340. old.
- Msc, 1982, MSC Cohort Study of Unemployment Registrants, Information Broadsheet, No. 11, 6. old.
- Musgrave, R. A.–Musgrave, P. B.* (1984): Public finance in theory and practice. McGraw-Hill, New York.
- Narendranathan, W.–Nickell, S.* (1985): Modelling the process of job search. *Journal of Econometrics*, 29. 29–49. old.
- Narendranathan, W.–Nickell, S.–Stern, J.* (1985): Unemployment benefits revisited. *Economic Journal*, 95, 307–329. old.
- Newton, D.–Rosen, H.* (1979): Unemployment insurance, income taxation and the duration of unemployment: evidence from Georgia. *Southern Econ. Journal*, 45, 773–784. old.
- Nickell, S.* (1979a): The effect of unemployment and related benefits on the duration of unemployment. *Economic Journal*, 89.
- Nickell, S.* (1979b): Estimating the probability of leaving unemployment. *Econometrica* 47 (5), September, 1249–1266. old.
- OECD (1986): OECD Employment Outlook. Paris. OECD.
- OECD (1987): OECD Employment Outlook. Paris. OECD.
- OECD (1988a): Measures to Assist the Long-Term Unemployed. Recent Experience in Some OECD Countries, Paris, OECD.
- OECD (1988b): OECD Employment Outlook. Paris. OECD.
- OECD (1991): OECD Employment Outlook. Paris. OECD.
- OECD (1992): OECD Employment Outlook. Paris. OECD.
- OECD (1992a): The Long-Term Unemployed and the Measures to Assist Them. Paris. OECD.
- Pechman, J. A.* (1985): Who Paid the Taxes, 1966–1985? The Brookings Institute, Washington D. C., 84. old.
- Pechman, J. A.–Okner, B. A.* (1974): Who Bears the Tax Burden? Washington, D. C., Brookings Institution.
- Pissarides, C. A.* (1981): Efficient Financing of Unemployment Insurance. LSE Centre for Labour Economics Discussion Paper, No. 82.
- Poterba, J.–Rotemberg, J.–Summers, L.* (1986): A Tax-Based Test for Nominal Rigidities. *American Economic Review*, September, 659–675. old.
- Powell, M.–Anesaki, M.* (1990): Health Care in Japan. Routledge, London – New York.
- Prékopa A.* (1972): Valószínűségelmélet. Műszaki Könyvkiadó, Budapest.

- Ragan, J. F. (1984): The voluntary leaver provisions of unemployment insurance and their effect on quit and unemployment rates. *Southern Ec. J.*, 51(1), 115–146. old.
- Rényi A. (1966): Valószínűségszámítás. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Reubens, B. (1990): Unemployment insurance in Western Europe: Responses to high unemployment. In: Hansen, L.–Byers, J. F. (szerk.): Unemployment insurance – The second half century. 173–206. old.
- Shah, A.–Whalley, J. (1991): Tax Incidence Analysis of Developing countries: An Alternative View. *The World Bank Economic Review*, Vol. 5. No. 3., 535–552. old.
- Shapiro, C.–Stiglitz, J. E. (1984): Equilibrium unemployment as a worker discipline device. *American Economic Review*, 75, No. 5. 1215–1217. old.
- Sinfield, A. (1968): *The Long-Term Unemployed*, Paris, OECD.
- Shorey, J. (1989): The consequences of job search requirements on unemployment benefits. *Scottish J. of Pol. c.* 36(1): 36–58. old.
- Smee, C.–Stern, J. (1976): The unemployed in a period of high unemployment: some notes on characteristics and benefit status. DHSS mimeo.
- Solon, G. (1985): On the work incentive effects of taxing unemployment benefits. *Econometrica*, 5(2); 295–306. old.
- Steinberg, D.–Montforte, F.A. (1987): Estimating the effects of job search assistance and training programs on the unemployment durations of displaced workers, in: Land, K.–Leonard, J. (eds.): Unemployment and the structure of labor markets. Basil Blackwell, New York, 186–206. old.
- Stern, J. (1984): Repeat Unemployment Spells: The Effect of Unemployment Benefits on Unemployment Entry. LSE, Centre for Labour Economics, Discussion Paper, 30. old.
- Svetlik, I. (1992): Unemployment and employment policy in Slovenia. MTA Közgazdaságtudományi Intézete - OTKA. Kézirat.
- Tarantelli, E. (1986): The regulation of inflation and unemployment, *Industrial Relations*, 25(1); 1–15. old.
- Tardos K. (1992): Két marginális csoport a munkaerőpiacon. MTA Szoc. Int. Kézirat.
- Topel, R. (1986): Unemployment and unemployment insurance. in: Ehrenberg, R.J. (szerk.): *Research in labor economics*.
- Topel, R. (1990): Financing unemployment insurance: History, Incentives and reform. in: Hansen, L.–Byers, J. F. (szerk.): Unemployment insurance – The second half century. 108–135. old.
- Tuma, N. B.–Robins, P. K. (1980): A dynamic model of employment behaviour: An application to the Denver and Seattle income maintenance experiments. *Econometrica* 48(4), 1031–1052. old.
- Walsh, K. (1987): *Long-Term Unemployment: An International Perspective*. MacMillan Press, London, 131. old.
- van den Berg, G. J. (1990): „Search behavior, transitions to non-participation and the duration of unemployment. *Economic Journal*.
- Varian, H. (1991): Mikroökonómia középfokon. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Vincze J. (1991): Az információ gazdaságtana, *Közgazdasági Szemle*, 1–2–3.
- Vroman, W. (1990): The aggregate performance of unemployment insurance 1980–85. In: Hansen L.–Byers, J. F. (szerk.): Unemployment insurance – The second half century. 19–47. old.
- Whalley, John–Ziderman, Adrian (1989): Payroll Taxes for Financing Training in Developing Countries. PRE Working Paper 141. World Bank, Population and Human Resources Department, Washington, D. C. Kézirat.
- Weiss, A. (1990): Efficiency wages – Models of unemployment, layoffs and wage dispersion. Princeton University Press.
- Woodbury, S. A.–Spiegelman, R. G. (1987): Bonuses to workers and employers to reduce unemployment: randomised trials in Illinois. *American Economic Review* 76(4); 513–530. old.
- Wright, R.–Loberg, J. (1987): Unemployment insurance, taxes and unemployment. *Can. J. of Ec.*, 20(1). 36–54. old.

## A munkaerő-kínálat korlátozása a nyugdíjkorhatár előtt

A foglalkoztatáspolitikai célú korengedményes nyugdíjazás nemzetközi összehasonlításban

### 1. Bevezetés

Tanulmányunk tárgya a foglalkozáspolitikai célú korengedményes nyugdíjazás mint a munkaerő-kínálat korlátozásának egyik eszköze. Ismerünk más technikákat is. Mód van például arra, hogy növeljék a különböző oktatási szintek képzési idejét vagy/és az oktatási intézményekbe felvett hallgatók arányát, így „parkolttatva” a fiatalabb generációkat. Hasonló eszköz az is, ha a kisgyermekes anyák számára lehetővé és anyagilag vonzóbbá teszik, hogy gyermekükkel hosszabb ideig maradjanak otthon. Valószínűleg hasonló hatással jár, ha a rokkantsági nyugdíjazásra való jogosultság kritériumai közé – az egészségi állapot mellé – felveszik az elhelyezkedési esélyeket is. A szóban forgó intézkedések egy része kifejezetten korspecifikus. Az oktatási intézményekben való parkoltatás, de általában az átképzés is csak kevéssé érintheti az idősebb generációkat, hasonlóan az anyasággal összekapcsolható támogatásokhoz. Vannak azonban a korengedményes nyugdíjazásnak olyan funkcionális alternatívái, amelyek több generációra terjeszthetők ki. Ilyen például a rokkantsági nyugdíjazás vagy a munkanélküli-segély jogosultsági feltételeinek liberalizálása.

A korengedményes nyugdíjazás gyakorlata ezért csak a munkaerőpiacról való korai kivonulás egyéb módjaival összefüggésben vizsgálható. Az előnyugdíjak és a munkanélküliségi segély jogosultsági feltételeinek liberalizálása elsősorban a tartósan munkanélkülivé váló és a reaktiválás csekély esélyével rendelkező idősebbek számára jelenthet puha átmenetet. Az aktív foglalkoztatottak számára a rokkantsági nyugdíjak, a korengedményes és korkedvezményes nyugdíjak, illetve a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer egyéb lehetőségei kínálják a korai kivonulás lehetőségeit.

Az adatokból úgy tűnik, hogy az OECD-országok munkaerőpiacán az utóbbi évtizedekben általában visszaszorulnak az idősebb generációk. Magára a jelenlégre a szakirodalom egymástól eltérő magyarázatokat ad. A hipotézisek egyik típusa szerint a korai nyugdíjazás magyarázatát főként a munkaerőpiac diszfunkcióiban kell keresni. A foglalkoztatási nyomás kipréseli az embereket a munkaerőpiacról, és ez növeli a korai nyugdíjazás mértékét. Ez az elmélet az intézményi rendszer makroszerkezetének sajátosságaira alapoz. Mások úgy vélik, hogy a korai nyugdíjazás trendjeinek alakulása leginkább mikroszintű döntések sorozataként érthető meg. Eszerint az intézményi változások azokat az átváltási összefüggéseket módosítják, amelyek az egyes szereplők (egyének, vállalatok és az „állam”) nyereségszerkezetét alakítják. A korai nyugdíjazás folyamata tehát nem egyéb, mint sorozatos alkalmazkodás a változó intézményi feltételekhez.

Tanulmányunkban előbb az OECD-országok munkaerőpiaci trendjeit tekint-

jük át, az utóbbi huszonöt évre vonatkozóan, az idősebb aktív generációkra koncentrálva. Ezután a korai nyugdíjazás lehetséges technikáival, a létező ellátások igénybevételével foglalkozunk. A következő részben megkíséreljük körülírni, hogy e játszma szereplői közül kit milyen szempontok vezérelhetnek. Végezetül kísérletet teszünk a korai nyugdíjazás mint munkaerőpiaci politika értékelésére.

## 2. Munkaerőpiaci trendek az OECD-országokban, 1966–1990

### 2.1. Az idősebb korosztályok munkaerőpiaci részvétele

Az OECD-országok munkaerőpiacát mindinkább az idősebb korosztályok visszaszorulása jellemezte. Az elmúlt két és fél évtizedben valamennyi vizsgált országban jelentősen esett az 55 év fölöttiek foglalkoztatottsága. Az adatok persze lényeges különbségeket mutatnak az egyes országok között: például Japánban még ma is magasabb az idős korosztályok munkaerőpiaci részvétele, mint az országok többségében volt 1966-ban. Ugyanígy: Olaszországban ez az érték az adott időszakban végig messze a legalacsonyabb. Az országok közötti különbségekben minden bizonnyal több tényező játszhat szerepet. Midenekelőtt eltérnek egymástól az intézményi feltételek. Más-más az egyes országok társadalombiztosítási rendszere, a magánnyugdíjak rendszere, illetve a társadalombiztosítási és a magánnyugdíjak kapcsolódása. Hasonlóképpen különbözhetnek a tőkepiaci feltételek, célirányos takarékoskodás és az önbiztosítás lehetőségei. Mindezeket túl természetesen az egyes országok kultúrája vagy családszerkezeti hagyományai is befolyásolhatják a munkaerőpiaci tendenciákat. A foglalkoztatottsági trendek azonban mindenütt elég világosan egyértelműek (lásd az 1. táblázatot).

1.táblázat. Az 55 év fölötti népesség munkaerőpiaci részvétele (foglalkoztatottak a megfelelő korú népesség százalékában)

Ország	1966	1970	1975	1980	1985	1990
Ausztrália	33,2	33,4	30,2	25,9	24,1	21,9
Egyesült Államok	37,7	37,4	33,5	31,7	29,3	29,1
Egyesült Királyság	53,8	52,7	48,0	42,0	36,5	36,5
Finnország	44,5	44,4	37,1	31,8	31,3	25,9
Franciaország	36,4	32,2	25,3	24,3	20,0	17,6
Hollandia	..	24,9*	21,3	18,1	13,8	..
Írország	41,8	40,4*	33,0	28,8**	24,8	23,0 <sup>+</sup>
Japán	52,2	48,9	45,4	44,2	43,6	44,2
Kanada	36,4	35,2	32,9	31,3	28,9	26,5
Németország (NSZK)	40,5	34,5	23,4	22,1	20,7	..
Norvégia	..	..	46,2	46,1	43,8	39,8
Olaszország	10,3	14,2	11,8	11,5	10,7	9,7
Portugália	..	..	36,7	32,9	29,2	29,2
Spanyolország	..	..	28,5	25,6	21,9	19,5



Ország	1966	1970	1975	1980	1985	1990
Svédország	47,4	45,3	42,0	40,1	39,0	39,7
Új-Zéland	..	..	..	..	28,0 <sup>++</sup>	23,1

\* 1971-es adat

\*\* 1981-es adat

+ 1989-es adat

++ 1986-os adat

Forrás: OECD, 1992. 197. old.

A munkaerőpiaci részvétel alakulása nemek szerint eltér. A nők esetében kevéssé markáns a visszaesés, van, ahol emelkedés is mutatkozik. A férfiak foglalkoztatása azonban olyan mértékben csökkent, hogy az meghatározza a folyamat egészét. Látni kell ugyanakkor, hogy a nők foglalkoztatásának emelkedése vagy szinten maradása részben strukturális eredetű: annak hatása érződik itt, hogy a nők fiatalabb generációi a megelőző korosztályokhoz képest hajlamosabbak munkába állni. A férfiak munkaerőpiaci részvétele azonban általában még így is sokkal magasabb, kivéve néhány skandináv országot. (OECD, 1992)

Ezek a trendek több okra vezethetők vissza. Egyfelől lényegesen emelkedett azok aránya, akik tartósan maradtak munka nélkül. Másfelől a vizsgált országokban úgy változtak az intézményi feltételek, hogy azok – szándékolatlan vagy véletlenül – a korábbi nyugállományba vonulást segítették elő. A munkaerőpiacról való kivonulás lehetséges módozataira, illetve a nyugdíjazás vagy a nyugdíjas státus pontosabb értelmezésére még visszatérünk. Előbb azonban próbáljuk meg pontosítani, hogy mit is jelent a munkaerőpiacról való korai kivonulás.

## 2.2. A munkaerőpiacról való korai kivonulás értelmezése – nemzetközi összehasonlításban

Nyugállományba vonultnak – a szó tágabb értelmében – azokat tekinthetjük, akik (várhatóan) tartósan vagy végleg kikerülnek a munkaerőpiacról, elhagyják a gazdaságilag aktívak (foglalkoztatottak és regisztrált munkanélküliek) csoportját. Ezzel kapcsolatban több, csak látszólag triviális kérdést is érintenünk kell.

Először is meg kell határoznunk, hogy mit is kell értenünk *nyugállományba vonuláson*? A szó szűkebb értelmében valamilyen magán- vagy állami nyugdíjra való jogosultságról és annak igénybevételéről van szó. A kérdés persze nem ilyen egyszerű. A munkaerőpiacról való részleges kivonulás nem feltétlenül jelenti azt is, hogy valaki teljesen felhagyja a keresőtevékenységgel. Hasonlóképpen: az, hogy valaki nyugellátásban részesül, jelenthet pusztán részleges nyugdíjba vonulást is. Bonyolítja a helyzetet, ha egy országban a társadalombiztosítással párhuzamosan működnek magánnyugdíjprogramok is, melyek esetében a kifizetésekre való jogosultság kezdete nem feltétlenül esik egybe a törvényes nyugdíjkorhatárral. A nyugállományba vonulás tehát az esetek jelentős részében többlépcsős, folyamatos átmenetet jelent, nehéz pontosan megmondani, hogy mi is

e folytonos átmenet kezdő-, illetve végpontja. A tanulmányban erre a kérdésre még bővebben is visszatérünk.

Másodszor tisztázandó, hogy mit is kell értenünk a *korai* nyugállományba vonuláson? Viszonyítási alapnak, fix pontnak általában az adott országban érvényes „szokásos” nyugdíjkorhatárt tekintik, ahhoz képest minősítik korainak a nyugdíjba vonulást. Eltekintve most attól, hogy egyes nyugdíjrendszerekben (különösen azokban, amelyek lehetővé teszik a rugalmas nyugdíjba vonulást) maga a „szokásos” korhatár is többféle lehet, látni kell, hogy a nyugállományba kerülés „megfelelő” vagy „normális” időpontja mindig relatív. Azzá teszi először is az eltérő egészségi állapot: vannak, akik számára már a törvényes nyugdíjkorhatár is túl magas, míg mások esetleg produktív kapacitásaik elfecsérlését látják abban, hogy egy bizonyos kor után kötelező nyugdíjba menniük, noha még szeretnének és tudnának is dolgozni.

A viszonylagosság azonban nemcsak egyéni eredetű, hanem intézményes is. Még az OECD-országokban is más és más a nyugdíjkorhatár (lásd a 2. táblázatot). De egy-egy ország egy bizonyos társadalombiztosítási rendszerén belül is különböző időpontokat lehet nyugdíjkorhatárnak tekinteni. Sok országban léteznek kedvezmények bizonyos foglalkozási csoportok számára. Az itt foglalkoztatottaknak az átlagosnál lényegesen korábban engedik meg a nyugdíjba vonulást (a 2. táblázatban ezt tüntettük fel „minimális” korhatárként). Előfordul ugyanakkor az is, amikor a társadalombiztosítási köznyugdíjrendszer teszi lehetővé ugyanezt. Az efféle ellátások igénybevételét általában szigorúbb kritériumokhoz (pl. az átlagosnál magasabb szolgálati időhöz) kötik, és esetenként mértékét is csökkentik (pl. biztosításmatematikailag csökkentett nyugdíj). Normális korhatárnak azt az időt szokták tekinteni, amikortól kezdve a biztosított a teljes nyugdíjat kaphatja, a korai nyugdíjba vonuláshoz képest kevésbé szigorú igénybevételi kritériumok mellett. Ezek a korhatárok az országok között lényegesen különbözhetnek.

A férfiak normális nyugdíjkorhatára általában hatvanöt év, de például Dániában, Norvégiában és Izlandon magasabb, Új-Zélandon, Törökországban, Olaszországban, Japánban és Franciaországban alacsonyabb. Az országok egy jelentős részében a férfiak és a nők korhatára megegyezik, de a huszonnégy országból tízben a nőké alacsonyabb. Mászt jelenthet tehát a „korai” nyugdíj az egyes országokban, továbbá mászt jelent a férfiak és a nők esetében. Ebből az is következik, hogy nemzetközi összehasonlításban az idős korosztályok munkaerőpiaci részvételére vonatkozó statisztikák egy kicsit mindig félrevezetőek. Azt rögzítik, hogy egy bizonyos korosztály tagjai milyen mértékben vannak jelen a munkaerőpiacon, annak megítélése viszont további, az intézményes rendre vonatkozó ismereteket igényel, hogy mi az oka ennek, hogy magasnak vagy alacsonynak kell-e tekintenünk a szóban forgó számokat, és hogy mi a tényleges státusuk a foglalkoztatásból kikerülőknél.

2. táblázat. Törvényes nyugdíjkorhatár az OECD-országok állami nyugdíjrendszereiben és Magyarországon, 1986

Ország	Szokásos korhatár	Csökkentett korhatár, hosszú szolgálati idő (férfiak/nők)	Minimális korhatár
Ausztrália	65/60	—/—	55/55
Ausztria	65/60	60/55	57/52
Belgium	65/60	60/55	55/55
Dánia	67/67(62)	—/—	60/60
Egyesült Államok	65/65	62/62	—/—
Egyesült Királyság	65/60	—/—	60/59
Finnország	65/65	60/60	56/56
Franciaország	60/60	—/—	56/56
Görögország	65/60	62/57	60/55
Hollandia	65/65	—/—	59/59
Írország	65/65	—/—	55/55
Izland	67/67	—/—	60/60
Japán	60/55	—/—	—/—
Kanada	65/65	60/60	—/—
Luxemburg	65/65	(63/60)/(60/55)	57/57
Németország (NSZK)	65/65	63/63	58/58
Norvégia	67/67	—/—	—/—
Olaszország	60/55	50/50	55/50
Portugália	65/62	62/62	(55/50)/(55/50)
Spanyolország	65/65	60/60	—/—
Svájc	65/62	—/—	—/—
Svédország	65/62	60/60	—/—
Törökország	55/50	—/—	50/50
Új-Zéland	60/60	—/—	—/—
Magyarország	60/55	—/—	—/—

Forrás: OECD, 1988. 80. old.

### 3. A korai nyugállományba vonulás nemzetközi trendjei

#### 3.1. A munkaerőpiacról való kivonulás útjai

A munkaerőpiacról való kivonulásnak többféle módja lehetséges. Ezeket a formákat úgy tudjuk szisztematikusan áttekinteni, ha sorra vesszük: mi lehet a munkaerőpiaci státusuk a pályájuk vége felé közeledő embereknek.

A továbbiakban a gazdaságilag aktívak körébe azokat soroljuk, akik foglalkoztatottként (alkalmazottként vagy önálló foglalkozásúként) dolgoznak, illetve azokat, akik pillanatnyilag ugyan nem rendelkeznek munkával, de szándékukban áll, hogy elhelyezkedjenek (regisztrált munkanélküliek). Egy másik csoportot alkotnak azok, akik nem foglalkoztatottak, de a szó „hivatalos” értelmében nem munkanélküliek: ők a család eltartott tagjai, a háztartásbeliek. Végezetül vannak olyanok, akiknek valamilyen társadalombiztosítási ellátás jelenti a fő jövedelmi

forrást: a rokkantsági nyugdíjasok vagy valamilyen korhatár előtti nyugdíjban részesülők.

A szóban forgó élethelyzetekre vonatkozóan feltétlenül ki kell emelni két dolgot. Először: a fenti foglalkoztatottsági helyzetek nem feltétlenül zárják ki egymást. Mind a társadalombiztosítási ellátás, mind a munkanélküli-segélyezés megengedheti a (többnyire korlátozott) kereső tevékenységet. Előfordulhat az is, hogy a korengedményes vagy a korengedményes nyugdíj rész munkaidős foglalkoztatással kapcsolódik. Ekkor a nyugdíjazottak ellátásban részesülhetnek, de – legalábbis egy részük – a nyugdíjrendszer által „elfogadott” módon a munkaerőpiacon is jelen van. Végeterül bizonyos országokban, ahol a magánnyugdíjak nagyobb szerepet játszanak és ennek korhatára nem esik egybe a társadalombiztosítási nyugdíj korhatárával, valaki egyszerre lehet „öregségi nyugdíjas” (pl. életjáradékot élvező) és foglalkoztatott vagy éppen az állami korengedményes nyugdíj kedvezményezettje.

Másodsor: egy-egy ember esetében a szóban forgó állapotok sorban következhetnek egymást, egyazon munkaerőpiaci pályafutás különböző fázisait jelenthetik. Előfordul, hogy valaki részben vagy teljesen megrokkán, előbb betegszabadságot, majd táppénzt, végül rokkantsági nyugdíjat kap, aztán – a korhatár elérésekor – öregségi nyugdíjas lesz. Lehetséges az is, hogy valakit elbocsátanak, egy darabig állást keres, majd elbátortalanodik, felhagy azzal, hogy munkát keressen, megkísérelti leszázalékoltatni magát vagy igénybe venni valamilyen korengedményes nyugdíjazási formát az öregségi nyugdíj korhatárának eléréséig. Az aktív foglalkoztatotti státustól tehát különböző intézményesített utak vezethetnek a tényleges nyugdíjba vonuláshoz. Van, aki ezt a folyamatot érzékletes metaforával „útnak” nevezi (OECD, 1992), mi a továbbiakban jövedelmi „hidakról” fogunk beszélni. A lényeg azonban ugyanaz: azokról a közbenső létezési módokról lesz szó, amelyek az egyének életében az aktív kort kapcsolják össze az inaktív időszakokkal.

Szociálpolitikai szempontból tehát az idő előtti nyugdíjazásnak két lehetséges „célcsoportja” van. Az egyik csoportba azok az idősebb korú *munkanélküliek* tartoznak, akik már hosszabb ideje munka nélkül vannak, fenyegeti őket, hogy kiesnek a segélyezésből, viszont arra, hogy munkát találjanak már elég korlátozottak az esélyeik. A másik csoportba pedig azok az *alkalmazottak* (foglalkoztatottak) tartoznak, akik már viszonylag közel vannak a nyugdíjkorhatárhoz és viszonylag nagyobb esélyük van arra, hogy annak elérése előtt munkanélküliek lesznek. A korhatár előtti nyugdíjazás valójában mindkét esetben „jövedelmi hidat” jelent a foglalkoztatottak, illetve a munkanélküliek számára. Vannak persze olyan programok is, amelyek nem kötődnek egyik vagy másik munkaerőpiaci státushoz: Dániában például (az önkéntes korai nyugdíjazási program keretében) előfordulhat, hogy korábban foglalkoztatottak és munkanélküliek ugyanabban a korai nyugdíjazási programban „kötnek ki”.

1. ábra. Intézményesített utak az aktív státustól a nyugdíjas státus felé

Gazdaságilag aktívak	Nyugdíjasok →
foglalkoztatottak	korkedvezményes nyugdíj
	korhatárkedvezmény
	korengedményes nyugdíjba vonulás
	fokozatos nyugdíjba vonulás
	rokkantnyugdíj
munkanélküliek	munkanélküli-segély- meghosszabbítása
	előnyugdíj

### 3.2. A korhatár előtti nyugdíjazás lehetséges technikái

A fenti utak és módok – erős egyszerűsítéssel – két társadalmi intézményhez kötődnek, a társadalombiztosításhoz és a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerhez, ezért ennek megfelelően vesszük sorra őket. Az áttekintéshez néhány olyan tanulmányt használunk, amelyek nagyon hasznos segítséget nyújtottak, de minden egyes esetben nem hivatkozunk rájuk (OECD, 1992; *Mirkin*, 1987; *Brooks*, 1989; *Casey*, 1987). Az egyes országok gyakorlatát a 3. táblázat foglalja össze.

#### 3.2.1. A KORHATÁR ELŐTTI NYUGDÍJAZÁS LEHETŐSÉGEI A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI NYUGDÍRENDSZERBEN

##### Öregségi nyugdíjak

Szigorúan koncepcionálisan tekintve a köznyugdíjrendszereknek a jogosultságok szempontjából két eltérő típusa létezik. Az ún. biztosítási modellben a jogosultságok a foglalkoztatottakra terjednek ki; a nyugdíj-megállapítási feltételek egyfelől a korábbi foglalkoztatottság időtartamához (szolgálati idő), másfelől az aktív korban elért keresetekhez kötődnek. A megállapított nyugdíjak elvileg az aktív kor kereseteinek arányait tükrözik. Az efféle nyugdíjakat döntően a (munkáltatói és munkavállalói) járulékokból finanszírozzák. Az ún. bázisjöveldelmeket nyújtó időskori köznyugdíjrendszerekben az igénybevétel állampolgári alapon (sőt esetenként tartózkodási időhöz kötötten) jár. A megállapított nyugdíjak általában fix összegűek és egységeseek. A finanszírozás forrása itt az általános adózás. Az előbbi csoportba elsősorban a kontinentális Európa nyugdíjrendszerei tartoznak, az utóbbi pedig a korábbi Commonwealth egyes országait (Új-Zéland,

3. táblázat. Az egyes országok fontosabb korengedményesnyugdíj-programjai

Ország	Korhatár		Program (a bevezetés éve)	Fontosabb jellemzők
	szokásos	korai		
Ausztria	65 (F) 60 (F)	60 (N) 55 (N)	Hosszú szolgálati idő (1961) Munkanélküli (1974)	35 év szolgálat után, nem csökkentett nyugdíj Hosszabb távon munkanélküliek, legalább 52 hét az elmúlt 15 hónapban, öregségi nyugdíj a korhatár előtt
Belgium	65 (F) 60 (N)	60 (F) 60 (N) 60 (F) 55 (N)  60 (F) 55 (N)  64 (F)	Csökkentett nyugdíj (1957) Korengedményes nyugdíj, állásbetöltési feltétel (1976–1982)  Korengedményes nyugdíj, állásbetöltési feltétel (1983)  Munkanélküli (1978–1982)  Hosszú szolgálati idő	Korengedmény esetén évi öt százalékos csökkentés A munkanélküli-segély kiegészítése nyugdíjjá önkéntesen nyugdíjba vonuló férfiak és nők számára; a munkáltatónak be kell töltenie az állást valakivel, aki 30 év alatti és legalább egy évig ott dolgozik A szokásossal megegyező nyugdíj önként nyugdíjba vonuló férfiak számára, ha a munkáltató fiatal munkanélkülivel tölti be az állást Teljes nyugdíj a több mint egy éve munkanélküliek számára 45 év letöltése alkalmazottként, vagy nehéz és piszkos munka
Dánia	67 (F) 67 (N)	60 (F) 60 (N)  60  60–67	„Előzetes” nyugdíj (1984)  Önkéntes korai nyugdíjazás (1984) Önkéntes korai nyugdíjazás (1979) Résznyugdíj (1987)	Előnyugdíj, legalább 50%-os egészségi és társadalmi vagy csak társadalmi tényezők miatt bekövetkező csökkent keresőképesség esetén Különösen megterhelő foglalkozásuk számára Munkanélküli-segéllyel megegyező juttatás 15–30 óra munka mellett a munkanélküliségi, anyasági és betegségi segély legmagasabb összegének bizonyos százaléka, arányos a munkaidő csökkentésével

A 3. táblázat folytatása

Ország	Korhatár		Program (a bevezetés éve)	Fontosabb jellemzők
	szoká sos	korai		
Egyesült Királyság	65 (F) 60 (N)	62–64 (F) <sup>+</sup> 59 (N) <sub>***</sub> 62–65	„Job Release” (1977–88) Résznyugdíj (1983. május– 1986. október) állásbetöltési feltétel	Az állást be kell tölteni egy regisztrált munkanélkülivel Fix összegű támogatás, az alacsony fizetésűek a bérük maximum 100%-áig. A házastárs jövedelmétől és rokkantsági fokától függően négy támogatási szint. Az állást be kell tölteni, a munkáltató 1985 áprilisától 840 font állami támogatást kap
Egyesült Államok	65 <sup>++</sup>	62	Csökkentett nyugdíj	A normál korhatár előtt a nyugdíj összegének havi 0,5%-os korlátozása
Finn- ország	65 (F) 65 (N) 63*	60 (F) 60 (N)  55 (F) 55 (N)  56/59 (F) 56/59 (N) 60 (F) 60 (N) 58* 55 (F) 55 (N)	Munkanélküli (1971–78) (1990–)  Munkanélküli (1978–85)  Munkanélküli (1986–89)  Csökkentett előnyugdíj (1986)  Megerhelő foglalkozások (1968)	Nyugdíj a tartósan munkanélküliek számára  A rokkantsági nyugdíjjal megegyező nyugdíj a tartósan munkanélküliek számára  Havi 0,5%-os juttatás-csökkentés  Azok számára, akik rokkantság miatt nem tudják tovább folytatni a foglalkozásukat, beleértve azokat is, akik munkaképességének csökkenése nem elég ahhoz, hogy rokkantsági nyugdíjat kapjanak 16–28 óra munka mellett a kieső bruttó kereset (kortól függően) 44–64 százalékát pótolja: a korhatárhoz közelebb állók magasabb kompenzációt kapnak
Kanada	65	60  60	Csökkentett nyugdíj (1987) Önkéntes korai	Havi 0,5%-os nyugdíj-csökkentés A munkanélküliségi segély összegének megfelelő juttatás

A 3. táblázat folytatása

Ország	Korhatár		Program (a bevezetés éve)	Fontosabb jellemzők
	szokásos	korai		
Franciaország	60**	60	Csökkentett előnyugdij (1983-ig)	Évi 5%-ával csökkentett nyugdíj Biztosítási szempontok szerint történő csökkentés csak azok számára, akiknek 37,5 évnél rövidebb a szolgálati ideje A szokásos segélynél magasabb juttatás a nem önkéntesen munkanélkülieknek Támogatás az önkéntesen nyugdíjba vonulóknak Gazdasági okokból elbocsátott dolgozók számára, a nyugdíjazottak állását új munkába lépők töltik be A bruttó kereset 65%-ának megfelelő nyugdíj, az állást fiatall vagy munkanélküli-vel kell legalább két évre betölteni Elbocsátott alkalmazottak számára; a társadalombiztosítási norma alatt a korábbi bruttó bér 65%-ának, a norma felett 50%-ának megfelelő kompenzációs hányad A szokásos munkaidő 50%-os csökkenése esetén a korábbi bruttó kereset 30%-a; a felszabaduló munkaidőre fel kell venni valakit; állami támogatást nem kap a munkáltató
		60	Előnyugdij (1983-)	
		60	Jövedelmi garancia <sup>#</sup> (1972-1977)	
		55	Jövedelmi garancia <sup>#</sup> (1977-1983)	
		55	Szolidaritási szerződés <sup>##</sup> (1977-1983)	
		55	Szolidaritási szerződés <sup>##</sup> (1983-1988)	
		55	Speciális juttatás <sup>###</sup> (1979-)	
Svédország	65	60	Csökkentett nyugdíj	A 65. életév előtt évi 6%-kal csökkentett nyugdíj A munkanélküliségi segély maximális összegét fizetik  Minimum 17, maximum a teljes munkaidős munkahétnél 5 órával kevesebb munka mellett az utolsó bruttó keresetek 65%-a
		60	Korengedményes nyugdíj (1972)	
		60	Munkanélküli (1974)	
		60-65	Résznyugdij (1976)	



A 3. táblázat folytatása

Ország	Korhatár		Program (a bevezetés éve)	Fontosabb jellemzők
	szokásos	korai		
NSZK	65	63	Hosszú szolgálati idő (1973)	35 évi járulékfizetés után
		60	Munkanélküliség	15 év járulékfizetés és 52 hét munkanélküliség után
		58	Előnyugdij (1984–88)	Kollektív szerződésen alapuló előnyugdij, ha a cég munkanélkülivel vagy fiatalal helyettesíti a nyugdíjazottat
		58–65	Résznyugdij (1989) állásbetöltési feltétel	A munkaidő 50%-os csökkentése, de minimum 18 óra rész munkaidős foglalkoztatás esetén a korábbi nettó bér 70%-a fizethető; az állás betöltése nem kötelező, de ha regisztrált munkanélkülit alkalmaznak, a munkáltató az új nettó bér 25%-át plusz a tb-járulék és a kiegészítő nyugdíj járulékának visszatérítését kapja állami támogatásként
Hollandia	65	57,5	Munkanélküli	A munkanélküli-segélyt 65 éves korig fizetik
Spanyolország	65	60	Csökkentett nyugdíj	Évente 8%-kal csökkentett nyugdíj
		62–64	Résznyugdij (1984) állásbetöltési feltétel	50%-os munkaidő-csökkenés esetén az állami nyugdíj felét fizetik; az állást be kell tölteni; ha a felvett dolgozó marad addig, amíg a nyugdíjazott teljes nyugdíjba vonul, a tb-járulék 50%-a visszajár

Megjegyzések:

\* A közszolgálati szektorban

\*\* 1982-ig 65 év

\*\*\* Rokkant férfiak számára a 60. és a 65. életév között, 59–60 éves nők számára is

# „Garantie de ressources”

## „Contracts de solidarité”

### „Allocations spéciales FNE”

+ Rokkant férfiak esetében 60 év

++ A teljes nyugdíj korhatárának 2002 és 2027 közötti 65-ről 67-re történő fokozatos emelését jelentették be 1983-ban

Forrás: OECD, 1992. 217–218., 220–221. old.

Ausztrália) jellemzi. Az OECD-országok egy csoportjában vegyes (a biztosítási és az állampolgári modell elemeit egyaránt magán viselő) rendszerek a jellemzőek (pl. a skandináv országokban, Kanadában vagy az Egyesült Királyságban). Az utóbbi években egyébként fokozatosan közeledtek egymáshoz az egyes rendszerek, ma már egyre elterjedtebb a vegyes forma. Szűkebb témánkat illetően azt mondhatjuk, hogy az idő előtti nyugdíjazás feltételei inkább a biztosítási modellben adóttak.

#### Korkezdvezményes nyugdíjazás

Bizonyos országok társadalombiztosítási nyugdíjrendszerei lehetővé teszik, hogy egyes foglalkozási csoportokba tartozók a szokásos korhatár előtt vonuljanak nyugdíjba. Ilyenkor a nyugdíj összegét rendszerint az általános formula segítségével számolják ki, tehát a biztosítottak a korai nyugdíjba vonulás miatt nem szenvednek veszteséget. Sőt e technikák révén lerövidül a járulékfizetési időszakuk, anélkül hogy a (meghosszabbodott járadékos időben) a számukra kifizetett nyugdíj csökkenne. Az efféle korkezdvezményes nyugdíjazásnak többnyire két típusa lehet. Az egyik esetben bizonyos állami alkalmazottak számára lehetővé válik az általános feltételeknél kedvezőbb nyugdíjaztatás. Ha – amint ez több országban előfordul – a közszolgálati alkalmazottaknak külön nyugdíjrendszere van, ez rendszerint több tekintetben is különbözik az általános megoldástól. A Közös Piac tagállamai közül könnyített feltételek mellett lehetséges a korai nyugdíjba vonulás például a következő országok közalkalmazottai számára (zárójelben a megkívánt szolgálati idő): Belgium (20), Franciaország (25), Németország (5), Olaszország (20/15), Luxemburg (30), Hollandia (40), Portugália (36), Spanyolország (30). A kedvezmény általában öt év. Liberalizált nyugdíjkorhatár vonatkozik a dán, a görög és az ír közalkalmazottakra. A másik elterjedt eset, hogy olyan foglalkozási ágak alkalmazottait részesítenek nyugdíjkorhatárkezdvezményben, amelyekre a különösen nehéz munkakörülmények a jellemzőek. Pontosabban: olyan foglalkozási ágak kapják e kedvezményeket, amelyek elég erős szakszervezetekkel rendelkeznek ahhoz, hogy képesek elismertetni a speciális bánásmód indokoltságát. Efféle előnyöket enged meg például a dán, a francia, a portugál vagy a spanyol köznyugdíjrendszer (*d'Herbais*, 1991.).

#### Csökkentett nyugdíj korengedmény esetén

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek egy része lehetővé teszi, hogy a biztosítottak saját elhatározásukból a szokásos korhatár előtt nyugdíjba menjenek. Ekkor a normális korhatár esetén elérhető teljes nyugdíj összegét csökkentik valamilyen módon. Ennek az a logikája, hogy az az aktív dolgozó, aki korábban megy nyugdíjba, a rendszer fenntartásához szükségesnél alacsonyabb összegű járulékot fizet és magasabb összegű járadékot kap, pusztán amiatt, hogy az aktív és inaktív évei közötti arány eltolódik az utóbbiak javára. Ez az ún. biztosításmatematikai szempontú elvonás az állami nyugdíjrendszerekben többnyire nem tényleges biztosításmatematikai számításokon alapul, hanem a teljes nyug-

díjat bizonyos arányban (havi vagy éves százalékpontokkal) csökkentik a ki nem töltött idő mértékében. Ehhez hasonló eszközökkel ösztönzik esetenként azt is, hogy valaki a korhatár után tovább dolgozzon. Ilyenkor a többletmunkát „honorálják” havi vagy éves százalékpontokkal. A szóban forgó kiegészítés változó: Németországban (egy 1989-ben elfogadott törvény szerint 2001-től) 3,5% az éves csökkentés, Finnországban, Svédországban és Kanadában jelenleg 6%, az USA-ban 6,67%, Spanyolországban pedig 8%. Ez azt jelenti, hogy a szokásos nyugdíjformula szerint kiszámított nyugdíj összegét csökkentik az adott arányok szerint. Az efféle kedvezmények igénybevételének elsődleges kritériuma nem a szakmai hovatartozás, hanem többnyire bizonyos szolgálati idő teljesítése.

#### Hosszú szolgálati idő után járó korhatárkedvezmények

Egyes nyugdíjrendszerek úgy ismerik el a hosszú szolgálati időt, hogy azok számára, akik bizonyos számú évnél tovább dolgoznak, lehetővé teszik a normálisnál korábbi nyugdíjazást, mégpedig a nyugdíj biztosításmatematikai csökkentése nélkül. E kedvezmény igénybevételének általában kettős feltétele van: hosszú szolgálati idő és egy bizonyos minimális nyugdíjkorhatárt meghaladó életkor. Az OECD-országok közül Ausztriában, Belgiumban, Norvégiában, Görögországban, Olaszországban és Luxemburgban tudunk ilyen lehetőségről. Efféle kedvezmények természetesen nem léteznek a bázisjövedelmeket nyújtó (tehát alanyi jogon járó és szolgálati időtől nem, csak a korhatártól függő) nyugdíjrendszerekben. Ahol viszont elfogadottak, ott meglehetősen magas (30 vagy több év) szolgálati idő elérése után vehetők igénybe.

#### Rokkantsági nyugdíjazás

A világ társadalombiztosítási nyugdíjrendszereinek elsöprő többsége lehetővé teszi a tartós betegségben szenvedők számára, hogy rokkantnyugdíjba vonuljanak. Ez az ún. „leszázállékolás” (USA DHSS, 1990). Általában feltételül szabják bizonyos számú (az öregségi nyugdíjhoz szükségesnél kevesebb) szolgálati év letöltését, és ezzel párhuzamosan teljesülni kell meghatározott egészségügyi feltételeknek is. A rokkanttá minősítés ugyanakkor nyilvánvalóan nem csak egészségügyi kategória. Figyelemre méltó, hogy a különböző országokban a leszázállékolás iránti igények néha összefüggést mutatnak a munkaerőpiaci helyzet alakulásával. Az irodalomban egyesek mellett érvelnek, hogy a rokkantság elsősorban nem egészségügyi, hanem modernizációs kérdés: a modern munkaszervezet olyan specializációt kíván és olyan terheléssel jár, ami a munkaerő egy részét egyszerűen kiszorítja a munkaerőpiacról (lásd erről például *Gould, 1985*).

Egyes országok a rokkantsági nyugdíjazást explicit módon a foglalkoztatási eszközrendszer részeként kezelik. Erre utal az, hogy több országban jogosultsági feltételként kezelik a foglalkoztatási kritériumokat is: azok is jogosultakká válnak, akik nem egészségi, hanem „társadalmi” okok miatt nem tudnak elhelyezkedni. Németországban, Hollandiában és Svédországban például a nyolcvanas években azt is lehetővé tették, hogy „munkaképtelenség”-ként értelmezzék, ha

valaki nem tudott helyben elhelyezkedni. Hollandiában egy lehetséges kritériumként, Svédországban pedig akár kizárólagos szempontként is elfogadták a munkaerőpiaci „munkaképtelenséget”. (Azóta mindkét országban szigorították, illetve meg is szüntették ezt a lehetőséget.)

Az OECD-országokban a rokkantsági nyugdíjak általában a nyugdíjkiadások második legnagyobb tételét jelentik (az öregségi nyugdíjak után). Részarányuk 10 és 30% között mozog, de például Portugáliában a hatvanas évek elején hatvan százalék körül volt. A nyolcvanas évek közepén az akkor rendkívül liberális holland rokkantnyugdíjrendszer volt relatíve a legkiterjedtebb (40%), az új-zélandi pedig a legszűkebb (5%). (OECD, 1988. 22. old.)

A rokkantsági nyugdíj szokásos esetben a munkaerőpiac elhagyásának közbeni fázisa. Az egyes országok gyakorlatától függően hosszabb-rövidebb (a vállalatok által fizetett) betegszabadságon, majd valamennyi (a társadalombiztosítás által fizetett) táppénzen eltöltött idő elteltével vehető igénybe. Ez utóbbi esetenként meglehetősen hosszú is lehet: az Egyesült Királyságban például hét hónap, Hollandiában pedig egy év. A rokkantsági nyugdíj és az öregségi nyugdíj általában kizárják egymást: egy időben vagy az egyik, vagy a másik vehető fel. Bizonyos országokban ugyanakkor a rokkantsági nyugdíj az öregségi nyugdíj korhatárának elérése után is fizethető: az Egyesült Királyságban például még öt évig.

### 3.2.2. A KORHATÁR ELŐTTI NYUGDÍJAZÁS LEHETŐSÉGEI A MAGÁNNYUGDÍJRENDSZEREKBE

A magánnyugdíjrendszerek, a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerekhez hasonlóan, tartalmaznak korhatár előtti nyugdíjazási lehetőségeket. A magánnyugdíjak elemzése nem közvetlen tárgya e tanulmánynak, ezért ezzel csak vázlatosan foglalkozunk.

Ami az *állami és a magánnyugdíjrendszerek kapcsolatát* illeti, ez utóbbiak sokszor igazodnak valamilyen módon a társadalombiztosítási rendszerek ellátásaihoz. A társadalombiztosításhoz való viszonyukat tekintve a magánnyugdíjaknak alapvetően két típusa lehet. Az egyik esetben kiegészítő jellegűek, a másik esetben pedig ellátási felelősséget vesznek át a társadalombiztosítástól.

A korhatár sokszor eleve különbözik az eltérő foglalkozásra kiterjedő vállalati nyugdíjprogramok között. Így a kerkedvezményes nyugdíjazás a magánnyugdíjprogramok logikáján belül nehezen értelmezhető. Annál inkább a társadalombiztosításhoz való viszonyukban. A magánnyugdíjprogramokban a korhatár előtti nyugdíj két legfontosabb lehetősége a *biztosításmatematikailag csökkentett nyugdíj* és a *rokkantsági nyugdíj*. Általában azt lehet mondani, hogy a logika hasonlósága mellett az alapvető különbséget itt a jogosultsági feltételek szigorúbb volta adja.

Tanulmányunk tárgya szempontjából a két rendszer közötti legfontosabb kapcsolódási pont talán a korhatár. A magánnyugdíjrendszerekben a korhatár alakulását – legalább közvetetten – a nyugdíjbiztosítás iránti kereslet és kínálat is befolyásolja. Ugyanakkor az állami nyugdíjrendszer kötelező elemei (pl. a kötelező nyugdíjkorhatár) nemegyszer torzító hatással vannak a virtuális munkaerőpiaci egyensúlyra.

### 3.2.3. ESZKÖZÖK A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA ÉS A NYUGDÍRENDSZER HATÁRÁN

A munkaerőpiaci aktivitásból nyugdíjazásba vezető másik út a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerén keresztül vezet. Ennek eszközei híján az idősebb generációk egyfelől fokozottabban lennének kitéve az elbocsátás veszélyének, másfelől a munkanélküliek – a segélyezési időszak lejártával – nagyobb eséllyel válnának ellátatlanná.

#### *A munkanélküliségi segélyezés időtartamának meghosszabbítása*

Az idősebb generációk helyzetét vizsgáló tanulmányok szerint a nyugdíjkorhatárhoz közel álló munkanélküliek hosszabban keresnek és nehezebben találnak munkát, hamarabb „elbátortalanodnak”, ezért kisebb az esélyük a munkaerőpiacon. Számukra áthidaló megoldás lehet az, ha bizonyos életkoron túl enyhítik a munkanélküli-segélyre való jogosultság feltételeit. Ez történhet úgy, hogy meghosszabbítják a munkanélküliségi járadék fizetésének időtartamát (Németország), vagy úgy, hogy – a munkanélküli-biztosítás érvényességi idejét követően – a segély fizetésének időszakát hosszabbítják meg, így kerülve el, hogy az a munkanélküli, aki kiesne a segélyezésből, jövedelmi támogatásra szoruljon (Hollandia). Más esetekben előfordult, hogy vagy enyhítették a regisztrálási/munkahely-keresési feltételeket (Ausztrália, Németország), vagy teljesen meg is szüntették azt (pl. az Egyesült Királyságban vagy Belgiumban). Ez utóbbi esetben minden további munkahely-keresési kényszer nélkül folytatják a segély fizetését addig, amíg az illető el nem éri a normális nyugdíjkorhatárt.

#### *A munkanélküliek és a foglalkoztatottak korai nyugdíjazása: az előnyugdíj és a foglalkoztatáspolitikai célú korengedményes nyugdíjazás*

Az előnyugdíj az idős munkanélküliek, a korengedményes nyugdíj az idős foglalkoztatottak „jövedelmi hídja”. Gyakorlatilag mindkét esetben arról van szó, hogy munkaerőpiaci okok miatt teszik lehetővé a korhatár elérése előtt a nyugdíjba vonulást. A két eszköz közötti különbségek tulajdonképpen csak abból fakadnak, hogy eltérőek a célcsoportok: az egyik esetben munkanélküliekről, a másik esetben foglalkoztatottakról van szó. Egyébként pedig teljes az intézményi változatosság mind a járandóságokat, mind pedig a finanszírozás módját illetően.

A foglalkoztatottak korengedményes nyugdíjait többnyire a nyugdíjalapok (vagy ahol állami nyugdíjprogram működik, az állami költségvetés fedezi, de az előnyugdíjat finanszírozhatják (pl. az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban) a nagyobb vállalatok, az állami költségvetés vagy a munkanélküliségi biztosítási alap (Casey, 1987).

Ausztriában a minimális nyugdíjkorhatár (60/55) előtt egy évvel a munkanélküli-segély 25%-kal növelt összegét, utána – a korhatár előtt öt évig – a teljes öregségi nyugdíjat kaphatják előnyugdíjként a volt munkanélküliek. Finnországban és Svédországban egészen a legutóbbi időig a rokkantsági nyugdíj összege járt előnyugdíjként a szokásos korhatár előtti ötéves időszakban. Ezt a konstrukciót Svédországban 1991-ben megszüntették, Finnországban pedig megemel-

ték a korhatárt. Finnországban egyébként 1971-től 60 év volt a minimális jogosultsági kor, ezt 1980-ra fokozatosan 55 évre csökkentették, majd újra felemelték, ma már a hatvan év fölé. Németországban 60 éves kortól járt az előnyügdíj, de az utóbbi időben, az általános nyugdíjkorhatár emelésével párhuzamosan ezt is megemelték.

Ha a korengedményes nyugdíjazás foglalkoztatáspolitikai céllal, program-szerűen történik, többnyire a teljes nyugdíj összegét fizetik. Rendszerint feltételül szabják azonban, hogy a megüresedett állást a vállalatnak be kell töltenie. Belgiumban például kikötötték, hogy először harminc év alatti fiatalt kell alkalmazni és legalább egy évig foglalkoztatni, később bárkivel be lehetett tölteni a megüresedett állást. Az Egyesült Királyságban az ún. Job Release-programot a korhatár előtt egy (később három) évvel lehetett igénye venni. Franciaországban a „szolidaritási szerződések” keretében megvalósuló korengedményes nyugdíjazáskor a megüresedett állást munkanélkülivel kell betölteni. Németországban 1988-ig működött az a rendszer, amely szerint az 58 év feletti munkavállaló (a társadalombiztosítási járulék fizetése mellett) a korábbi keresetének 65%-át kitevő korai nyugdíjat kaphatott. Azok a munkáltatók, akik munkanélkülit vettek fel, a nyugdíj 35%-át kapták meg állami támogatásként. A dán, a finn és a svéd rendszerekben szintén van kötelező helyettesítési feltétel, de pontosabban nincs körülhatárolva, hogy kit is kell felvenni a megüresedett státusra.

#### Résznyugdij vagy fokozatos nyugdíjba vonulás

Az összes eddigi nyugdíjazási technika kényszerű választás elé állítja a foglalkoztatottat: vagy teljes állásban dolgozik, vagy „főállásban” nyugdíjas. Gyakran megeshet, hogy ez a megoldás mind a munkáltató, mind a munkavállaló számára a rosszabbik megoldást jelenti: az idősek munkavégző képessége nem egyik napról a másikra szűnik meg, több lábon álló nyugdíjrendszerekben nem feltétlenül esik egybe a különböző részrendszerek korhatára, a munkáltatónak esetleg még egy időre szüksége lehet az idősebb dolgozó szakértelmére és tapasztalatára stb. Ezt igyekeznek áthidalni azok az ún. fokozatos nyugdíjba vonulást segítő konstrukciók, amelyekben a foglalkoztatott egy bizonyos kor után részmunkaidőben tevékenykedik, jövedelmének csökkenését részleges nyugdíj kompenzálja mindaddig, míg valóban nyugdíjba nem vonul.

Efféle résznyugdij ismeretes Svédországban, Dániában és Finnországban. Mértékét Dániában a munkanélküli-segély legmagasabb összegéhez, a másik két országban a korábbi bruttó keresetekhez kötik. Dániában a munkaidő-csökkentés megfelelői, Finnországban pedig az igénybevevő korához kötött az az arány, ami szerint a támogatást számítják.

A három említett ország közül Svédországban éltek leginkább ezzel a lehetőséggel. Ott a programot az olyan 60–64 évesek vehetik igénybe, akik a megelőző 10 évben évente legalább öt hónapot dolgoztak. A kompenzációs hányad a program bevezetésekor 65% volt, ami meglehetősen vonzónak bizonyult. Ezt az arányt 1981-ben 50 százalékra csökkentették, ami a program népszerűségének viszonylag gyors és radikális csökkenéséhez vezetett (Laczo, 1988). 1987-ben ismét megemelték a kompenzációs hányadot.

### 3.3. A foglalkoztatáspolitikai célú korhatár előtti nyugdíjazás értékelése

A foglalkoztatáspolitikai célú korhatár előtti nyugdíjazás előzetes értékelését három szempont szerint végezzük el. Áttekintjük a programok igénybevevőinek körét, a költségek alakulását és az effektív korhatár csökkenését.

#### 3.3.1. AZ EGYES PROGRAMOK IGÉNYBEVEVŐI

A 4. táblázat bizonyos korhatár előtti nyugdíjazási programok igénybevevőinek alakulását rögzíti a nyolcvanas évtizedben. Látható ebből mindenekelőtt az, hogy az egyes országokban nagyon különbözik az igénybevétel nagyságrendje. Kitűnik az is, hogy a legmagasabb igénybevételi részarányal általában az állami nyugdíjrendszeren belüli, százalékosan csökkentett korai nyugdíjak és a hosszú szolgálati idő után járó nyugdíjak szerepelnek. Az is érzékelhető továbbá, hogy egyes esetekben jelentősen nőtt a megfelelő korosztályon belül az igénybevevők köre. A foglalkoztatáspolitikai nyugdíjprogramok közül a „legnépszerűbbnek” a finn előnyugdíj tűnik.

A korhatár előtti nyugdíjba vonulás alakulását természetesen több tényező együtthathatása szabja meg. Az igényeket először is a foglalkoztatási helyzet konkrét alakulása határozza meg. Másfelől tekintetbe kell itt venni azt is, hogy egyes országokban csak korlátozott számú és típusú program áll rendelkezésre, míg más országokban sok megoldást ismernek.

#### 3.3.2. A TÉNYLEGES NYUGDÍJKORHATÁR ALAKULÁSA

A nyolcvanas évek során a különböző korhatár előtti nyugdíjazási programok hatására az OECD-országokban általában csökkent az effektív nyugdíjkorhatár. A rendelkezésre álló 1983–84-re vonatkozó adatok szerint a tényleges nyugdíjba vonulási kor minden olyan országban alacsonyabb lett, ahol erre adatok vannak. A csökkenés többnyire 2–3 év körül van, ami eléggé jelentősnek mondható.

A tényleges nyugdíjkorhatár alakulása alapvetően attól függ, hogy az adott országban mennyire lehet eltérni a kötelező nyugdíjkorhatártól és hogy milyen korai és késleltetett nyugdíjba vonulási lehetőségek vannak. Az adatok alapján úgy tűnik, hogy a korai nyugdíjba vonulás ösztönzői az országok egy részében „erősebbek”, mint a korhatár utáni nyugdíjazásra való készítés: a tényleges átlagos nyugdíjba vonulási kor az országok egy részében alatta van a normális korhatárnak. Ausztria, az Egyesült Államok, Luxemburg, Németország és Spanyolország esetében ez mindkét nemre igaz, míg Belgiumban csak a férfiakra. Az Egyesült Királyságban, Finnországban, Franciaországban, Japánban, Kanadában és Portugáliában magasabb a tényleges, mint a szokásos korhatár. Franciaország esetében tekintetbe kell venni azt, hogy éppen a vizsgált időszakban csökkent a törvényes korhatár, méghozzá jelentősen, öt évvel. Franciaországot tehát helyesebb lenne az előbbi csoportba sorolni. (Lásd az 5. táblázatot.)

4. táblázat Egyes korengedményes nyugdíj programokban részesülők arányai a korhatár előtti népességben, az OECD-országokban, 1980–1990

	Program	Népesség	1980	1985	1990
Ausztria	hosszú szolgálati idő után járó nyugdíj	55–64	9,3	12,3	12,7*
Belgium <sup>a</sup>	korengedményes nyugdíj	55–64	7,4	12,9**	14,9*
Kanada	csökkentett nyugdíj	60–64	–	–	20,3
Egyesült Államok	korengedményes nyugdíj <sup>b</sup>	60–64	19,8	22,3	22,6
Egyesült Királyság	„Job Release”	60–64	2,2	1,9	–
Finnország	munkanélküli	megfelelő korú népesség	3,1	10,5	17,9
	korkedvezményes veszélyes foglalkozás csökkentett nyugdíj	60–64			8,5
		60–64			4,3
Franciaország	korengedményes nyugdíj <sup>c</sup>	55–59	0,4***	8,6	6,5*
Hollandia	korengedményes nyugdíj	60–64	3,4	9,0	
Németország (NSZK)	rugalmas nyugdíj 63 évesen	60–64	0,8	0,6	0,6
Spanyolország	csökkentett nyugdíj				12,5
Svédország	foglalkoztatás-politikai korengedmény	60–64	1,3	3,3	3,0*
	csökkentett nyugdíj	60–64	2,7	3,5	2,7*
	résznyugdíj	60–64	14,1	7,8	8,7

\* 1989-es adat,

\*\* 1986-as adat,

\*\*\* 1981-es adat

<sup>a</sup> Előnyugdíj + munkanélküli nyugdíj

<sup>b</sup> 62–64 éves, társadalombiztosítási nyugdíjban részesülő dolgozók

<sup>c</sup> Az 55–59 éveseket lefedő programok: speciális támogatások, szolidaritási szerződések és korengedményes nyugdíjazás

Forrás: OECD, 1992. 214–215. old.



### 3.4. A programok költségei

Nagyon nehéz pontosan meghatározni a korhatár előtti nyugdíjazás költségeit. A nehézségeket jól illusztrálja, hogy például két egymást követő évben készített OECD-kiadvány egymástól eltérő adatokat közöl a foglalkoztatáspolitikai célú korengedményes nyugdíjak költségeiről. (OECD, 1990. 52–53.old. és OECD, 1991. 238–249. old.) A 6. táblázatban jelzett költségadatok közvetlen összevetésekor nem feledkezhetünk meg több, az összehasonlítást nehezítő tényezőről. Ezek az adatok igazából csak a reálfolyamatok ismeretében használhatók fel a szóban forgó programok értékelésére. Az, hogy egy adott foglalkoztatáspolitikai programra fordított kiadások mennyire hatékonyak, mennyire felelnek meg a

5. táblázat. Az öregségi nyugdíjba vonulók átlagos kora az OECD-országokban, 1960–1984

Ország	Nem	Szokásos korhatár		
		1960	1983/84	1986
Ausztria	férfi	64,6	61,3	65
	nő	61,0	58,6	60
Belgium	férfi	–	63,3	65
	nő	–	60,7	60
Egyesült Államok	férfi	66,8	63,6	65
	nő	65,3	63,3	65
Egyesült Királyság	férfi	–	65,4	65
	nő	64,6	60,4	60
Finnország	férfi	–	65,1	65
	nő	–	64,9	65
Franciaország	férfi	–	62,4	60
	nő	–	64,7	60
Japán	férfi	–	62,3	60
	nő	–	60,6	55
Kanada	férfi	–	65,1	65
	nő	–	65,1	65
Luxemburg	férfi	63,4	60,6	65
	nő	66,0	63,0	65
Portugália	férfi	–	66,0	65
	nő	–	63,8	62
Spanyolország	összesen	–	63,9	65
Új-Zéland	férfi	64,6	61,3	60
	nő	64,6	61,3	60

Forrás: OECD, 1988. 78. old.

foglalkoztatási szükségleteknek, csak a munkaerőpiac tényleges állapotával való összehasonlítás során mondható meg. A magas érték egyszerre jelezhet súlyos munkaerőpiaci problémákat, de a foglalkoztatási kérdések iránti erős politikai elkötelezettséget is. A foglalkoztatáspolitikai programok nagy ráfordításai elégtelennek bizonyulhatnak, relatíve még magasabb munkanélküliséggel párosulnak, illetve fordítva. (OECD, 1990. 51.)

6. táblázat. Foglalkoztatáspolitikai célú korengedményes nyugdíjakra és valamennyi munkaerőpiaci programra fordított közkiadások egyes OECD-országokban, 1990, a GDP százalékában

	Korai nyugdíjak	Összes foglalkoztatás- politikai kiadás a GDP százalékában
Dánia	1,27*	5,83*
Írország	0,05	4,31
Belgium	0,76*	3,92*
Spanyolország	0,09*	3,21*
Franciaország	0,65*	2,65*
Svédország	0,08	2,25
Németország	0,02	2,18
Finnország	0,49	2,05
Olaszország	0,32**	1,52**
Ausztria	0,11	1,27
Luxemburg	0,48	1,12

Megjegyzések:

Az adatok Luxemburg esetében 1987-re, más országok esetében 1988-ra vagy 1989-re vonatkoznak. A többi OECD-ország esetében vagy nincs foglalkoztatáspolitikai célú korai nyugdíjazás, vagy nincs adatunk róla.

\* 1989-es adat

\*\* 1988-as adat

Forrás: OECD, 1991. 238–249. old.

A 6. táblázat adatai a tényleges közkiadásokat tartalmazzák, beleértve a szelektív adókedvezményeket is, függetlenül attól, hogy azokat általános adózásból vagy címkézett járulékokból finanszírozzák. A foglalkoztatáspolitikai célú korengedményes nyugdíjakra fordított kiadások nem tartalmazzák a rokkantsági nyugdíjakat, a többi nyugdíjkiadás esetében is csak azokat az összegeket foglalják magukban, amelyek a korai nyugdíjak szubvencionálását szolgálják.

Mindezekkel a megszorításokkal úgy tűnik, hogy a nyolcvanas évek végén mind az összes foglalkoztatáspolitikai kiadás, mind pedig a korai nyugdíjnak GDP-n belüli arányai tekintetében Dániában, aztán pedig Írországban és Belgiumban voltak a legmagasabbak a kiadások. A legkevesbé a luxemburgi, az osztrák és az olasz GDP-t terhelték foglalkoztatáspolitikai kiadások.

7. táblázat A foglalkoztatáspolitikai célú kordedvezményes nyugdíjak aránya az összes foglalkoztatáspolitikai kiadások között egyes OECD-országokban, 1989

---

Ausztria	0,11
Belgium	0,19
Dánia	0,22
Finnország	0,25
Franciaország	0,26
Németország	0,01
Olaszország	0,21
Luxemburg	0,47
Spanyolország	0,01
Svédország	0,00

---

Forrás: OECD, 1990. 98–129. old., saját számítások.

A foglalkoztatáspolitikai céllal történő korhatár előtti nyugdíjazások költsége az összes foglalkoztatáspolitikai kiadáson belül a kicsi Luxemburgban a legmagasabb, Németországban, Spanyolországban és Svédországban (nyilván különböző okok miatt) marginális jelentőségű, a többi országban pedig kb. 20 és 25 százalék között mozog. 1985-től 1989-ig az arányok többé-kevésbé stabilnak mutatkoztak. Nagyobb változás csak Franciaországban és Németországban történt. Franciaországban (döntően a „szolidaritási szerződések” súlyának csökkenése miatt) a szóban forgó részarány az 1985-ös 39%-ról 26%-ra csökkent, Németországban az 1985-ös 0,2 százalékról emelkedett 1%-ra ez az arány.

#### 4. A korengedményes nyugdíjazás döntési környezete

##### 4.1. Szereplők

A korai nyugdíjazás – ilyen vagy olyan módon – egyidejűleg több szereplőt is érint. Ezek között erős egyszerűsítéssel hármat különböztethetünk meg: a munkavállalót, a munkáltatót (vállalatokat) és az „államot”. Látni kell persze, hogy a háromból legalább kettő önmagában is több szereplőt egyesít.

##### A munkavállaló

A nyugdíjazással, a nyugdíjba vonulás időpontjával kapcsolatos közgazdasági irodalom elősorban a munkavállalóra koncentrál, a munkaerőt mint a munkaerő-kínálat alanyát, annak döntéseit vizsgálja. Amikor a munkavállaló a munkába állásról vagy a munkából való kivonulásról dönt, mérlegeli az előnyöket és hátrányokat, majd ezek alapján határoz arról, hogy dolgozzon-e vagy sem, és ha igen, akkor mennyit. A valóságközelibb számbavételnek – a munka és a pihenés közötti átváltást mérlegelő individuális döntések vizsgálata mellett – azonban

nyilvánvalóan tekintettel kell lennie a döntéshozó tágabb társadalmi környezetére is. A választásban esetenként szerepet kaphat például a család többi tagjának foglalkoztatottsági helyzete, életciklus szerint adódó családi kötelezettségek és így tovább. Nem elhanyagolható döntési paraméter továbbá az sem, hogy az adott személynek módjában áll-e az informális gazdaságba kapcsolódnia. Bonyolult döntési szituációról van tehát szó, ami nem szűkíthető pusztán a bérek és a társadalombiztosítási ellátás közötti választás problémájára.

#### Az állam

Az állam – mint arra már utaltunk – nem tekinthető egységes, osztatlan érdekekkel, azonos döntési térben mozgó szereplőnek. Mindenekelőtt tekintetbe kell venni, hogy a társadalombiztosítás és a munkanélküliségi intézményrendszer elkülönül a központi kormányzattól. Ezeknek a többé-kevésbé autonóm döntési szabályok szerint működő, esetenként szervezetenként is önálló intézményeknek nyilvánvalóan sokszor ütközhetnek érdekeik. Különösen világossá válik ez, ha arra gondolunk, hogy az egyik finanszírozási technika vagy jogosultsági kritérium megváltoztatása esetleg közvetlenül érintheti egy másik állami szervezet mozgásterét. Továbbá: ha például valamelyik állami szerv (kormány vagy parlament) megváltoztatja a korai nyugdíjazás finanszírozási technikáját, az nem csak az egyes intézmények hatalmi és döntési kompetenciáját rendezheti át, hanem kihatással lehet adott esetben az egész államháztartás finanszírozási szerkezetére is. Például ha a foglalkoztatáspolitikát általános adózásból finanszírozzák, a társadalombiztosítást pedig bérjárulékokból, akkor egy, a korai nyugdíjazást a foglalkoztatási eszközrendszerrel az állami nyugdíjrendszerre áterelő lépés egyben a bérterhek növekedésével is járhat, és fordítva.

#### *4.2. A korai nyugdíjazással kapcsolatos döntés paraméterei*

Most sorra vesszük, hogy az egyes szereplőknek milyen motívumai lehetnek arra, hogy a korai nyugdíjazás alternatíváját válasszák, majd a közgazdasági elmélet szempontjából értelmezzük a döntéseket.

Mi készítheti a *munkavállalót* arra, hogy a szokásos, törvényileg rögzített korhatár előtt nyugdíjba vonuljon?

– Egészségi problémákkal küszködik: kérdésessé válik számára, hogy képes lesz a jövőben is megfelelően ellátni a munkakörét.

– Elbocsátás veszélye fenyegeti: ekkor azzal a választással kerül szembe, hogy megvárja-e az elbocsátást és végkielégítést, majd pedig munkanélküli-segélyen éljen, vagy a korai nyugdíjazás feltételei szerint nyugdíjba vonuljon.

– Már munkanélküli: hosszabb ideje hiába keres munkát, esetleg már nem is keres, mert „elbátortalanodott”.

– Olyanok a nyugdíj-megállapítási szabályok, hogy a korhatár előtti években a nyugdíjváromány már nem növekszik abban a mértékben, amely kompenzálná a pótlólagos munkáért.

Figyeljük meg ezzel kapcsolatban, hogy a korhatáron túl munkában töltött

időnek kettős hatása van: egyfelől az adott évben/években a nyugdíjnál magasabb bért kaphat, és valamelyest növekedhet a nyugdíjvárománya; másfelől lehet ugyan, hogy a szokásos időben történő nyugdíjazás esetén kisebb lesz a nyugdíja, viszont azt egy évvel hosszabb ideig élvezheti.

– A munkavállaló nem tervezi a teljes visszavonulást, hanem – a korai nyugdíj mellett (az igénybevételi szabályoktól függően) – részmunkaidős munkát vállal, esetleg a „második gazdaság”-ban tevékenykedik.

– Nagyszülői vagy egyéb családi kötelezettségei vannak: az unoka nem kapott óvodát, éppen iskolába megy, a házastárs ápolásra szoruló beteg stb.

Ezek a tények arra intenek, hogy a nyugdíjba vonulással kapcsolatos döntések elemzésekor alternatívacsomagokkal kell számolni, a várható viselkedés előrejelzéséhez nem elegendő csak egy vagy két változó vizsgálata. A foglalkoztatott előtt tehát mindig van bizonyos döntési lehetőség, például munkanélküliségi segély (és ahol van, végkielégítés) vagy korengedményes nyugdíjazás, esetleg rokantsági nyugdíj.

A *munkáltató* döntési helyzete szintén bonyolult. Magatartását befolyásolhatja például a konjunktúra alakulása (ezen belül a vállalati expanzió lehetősége), vagyis az, hogy milyen kényszerek szólnak a munkaerő esetleges leépítése mellett és ellen.

Milyen motívumai lehetnek a munkáltatónak arra, hogy az idősebb dolgozók korai nyugdíjazását elősegítse?

– A cég takarékoskodni szeretne a bérköltségekkel. Ismeretes, hogy az idősebb dolgozók bére általában magasabb, mint a fiatalabbaké: ezáltal az idősebb dolgozók korai nyugdíjazása még akkor is megtakarítást jelent a vállalat számára, ha a megüresedő állást egyébként betöltik.

– A cég leépítésre kényszerül. Ennek viszonylag legkevesebb konfliktussal járó módja az, ha idősebb dolgozókat bocsátanak el. Különösen igaz ez, ha államilag korai nyugdíjazási program is támogatja a döntést. Nem is beszélve arról, ha az elbocsátást végkielégítési kötelezettség is terheli.

– A cég új termelési technológiát, új eszközt vezet be, amihez új működtetési ismeretek, esetleg betanítás szükséges. A fiatalabb dolgozók betanítása mint beruházás hosszabb távon nagyobb eséllyel térül meg, mint a néhány év múlva nyugdíjba vonuló dolgozók esetében.

– A cég egyszerűen jobban szeretne építeni a dinamikusabb fiatal munkaerőre, vagy a vállalatvezetésre nyomás nehezedik, hogy „adjon teret a fiataloknak”. Ekkor a korhatár előtti nyugdíjazás pályát nyit az ifjabb generációk számára.

– A cég a „fizetési csomag” részeként vállalati nyugdíjprogramot működtet. Ezt esetleg támogatják az adózási szabályok is. Itt nemcsak arról van szó, hogy a „honorálni szeretné” az idősebb dolgozóknak a cégnél eltöltött idejét, hanem arról is, hogy a vállalati nyugdíjprogramok speciális szabályai hozzájárulhatnak a munkaerő hosszú távú stabilizálásához.

Milyen késztetési lehetnek a *kormányzatnak* arra, hogy támogassa a korai nyugdíjazás gyakorlatát? A lehetséges motívumok ismét csak sokrétűek. Például:

– A kormányzatra nyomás nehezedik a közvélemény részéről, hogy „kezdjen valamit” a fiatalok munkanélküliségével.

– A kormányzatra nyomás nehezedik a szakszervezetek részéről, akik a tag-

ságuk „gerincét” jelentő középgenerációk érdekében támogathatják a foglalkoztatáspolitikai célú korai nyugdíjazást.

– A kormányzatra nyomás nehezedik bizonyos ágazatok erős alkupozícióban levő szakszervezetei részéről, hogy a kordedvezményes nyugdíjazás révén privilégiumot harcoljanak ki a tagságuk számára.

– A kormányzat enyhíteni szeretné a rokkantsági nyugdíjkiadások központi terheit, ezért a vállalatokat és a nyugdíjbiztosítót nagyobb fokú szerepvállalásra akarja ösztönözni.

– A kormányzat át akarja rendezni a közkiadások finanszírozási szerkezetét, meg akarja változtatni az általános és a címkézett adók közötti arányokat.

A nyugdíjazásra vonatkozó döntés elmélete a munkavállaló perspektívájából többnyire a munka versus pihenés, illetve a munkajövedelmek versus transzferjévedelmek közötti átváltási összefüggéseket vizsgálja. Vannak ugyanakkor a szakirodalomban olyan vélemények, melyek szerint kétséges, hogy itt egyáltalán „döntésről” van szó. Ezek az irodalmak (*Kohli és Rein*, 1991, *Casey* 1987, 1992, *Laczo et al*, 1988, *Laczo*, 1988) többnyire arra hívják fel a figyelmet, hogy a korai nyugdíjazás esetleg nem önkéntes dolog. *Kohli és Rein* (1991) szerint például a hagyományos mikroökonómiai elmélet nem ad elégséges magyarázatot egy sor, a korai nyugdíjazással kapcsolatos jelenségre. Helyette az általuk „az öregedés politikai gazdaságtanának” nevezett megközelítést ajánlják. Ennek keretében a munkaerőpiac elhagyásának intézményesített megoldásait vizsgálják, mivel – úgy vélik – ezek szabják meg annak feltételeit, hogy az egyes csoportok miként alkalmazkodnak a társadalmi munkaszervezet megváltozott sajátosságaihoz. Alapvetően amellet érvelnek, hogy a munka társadalmi szervezetének megváltozása szorítja ki a munkaerőt a piacról: ebben a közegben az állami szociálpolitika legfeljebb terelni tudja a költségeket, illetve felszívni tudja a gazdaságból kiszorított munkaerő egy részét. A neoklasszikus felfogástól eltérő interpretáció világos: a társadalmi programok nem az ösztönzők szerkezetét változtatják meg (ahogy azt a mikroökonómiai elmélet állítja), hanem éppen ellenkezőleg, azok mintegy pufferként szolgálnak a kiszorított munkaerő felfogására.

Kétségtelen, hogy a szóban forgó elmélet egy rendkívül fontos tényre hívja fel a figyelmet: az intézményi változók adott esetben kiemelkedő szerepet játszhatnak a munkaerőpiacról történő kivonulás megértéséhez. Ugyanakkor úgy tűnik, nincs különösebb akadálya annak, hogy mindezt beépítsük az individuális döntések elméletébe.

Kétségtelen ugyanakkor, hogy a nyugdíjakkal, nyugdíjazással, illetve a társadalombiztosítással kapcsolatos irodalom eddig viszonylag kevesebb figyelmet szentelt a nyugdíjba vonulással kapcsolatos individuális döntések elemzésének. A társadalombiztosítás közgazdaságtanával kapcsolatos irodalom eddig elsősorban a nyugdíjrendszerek finanszírozási technikáival és a társadalombiztosítási nyugdíjrendszereknek a megtakarításra gyakorolt hatásaival volt elfoglalva (áttekintésként lásd *Atkinson*, 1985). A mi szempontunkból sokkal fontosabb a munkaerő-kínálatra gyakorolt hatás vizsgálata, azon belül is azok a kérdések, hogy „miért” és „mikor”, illetve „miért pont akkor” vonulnak az emberek nyugdíjba.

A legegyszerűbbek a statikus munka-pihenés modellek. A munkavállalók itt a munka és a pihenés relatív hasznát mérlegelve döntenek a munkába állásról,

8. táblázat. A foglalkoztatáspolitikai célú korengedményes nyugdíjazás költségei és hasznai a programok egyes szereplői szempontjából

Résztevők	Előnyök	Hátrányok
Nyugdíjazott	<ul style="list-style-type: none"> <li>* a nyugdíj értéke</li> <li>* a pihenés értéke</li> <li>* a munkanélküli státus elkerülésének társadalmi és pszichológiai előnyei<sup>+</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* a feladott fizetés értéke</li> <li>* a feladott munkanélküli-segély értéke<sup>+</sup></li> </ul>
A nyugdíjas helyébe lépő fiatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>* a fizetés értéke</li> <li>* a képzés és a gyakorlat-szerzés értéke</li> <li>* a munkanélküli státus elkerülésének társadalmi és pszichológiai előnyei<sup>+</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* a feladott munkanélküli-segély értéke</li> </ul>
Munkáltató	<ul style="list-style-type: none"> <li>* a munkaerő fiatalabb kor-szerkezete</li> <li>* alacsonyabb bérköltségek értéke</li> <li>* állami támogatás (ha az állam fizet a betöltött állás után)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* egy gyakorlott munkás elvesztése</li> </ul>
Kormányzat	<ul style="list-style-type: none"> <li>* a munkanélküli-segélyezésre és egyéb jövedelemfenntartó programokra költött kiadások csökkenése</li> <li>* társadalombiztosítási járulékok emelkedése<sup>++</sup></li> <li>* jövedelemadó növekedése<sup>++</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* a korengedményes nyugdíjra költött kiadások</li> <li>* a társadalombiztosítási-járulékok csökkenése<sup>+++</sup></li> <li>* jövedelemadó-kiesés<sup>+++</sup></li> <li>* állami támogatás (ha az állam fizet a betöltött állás után)</li> </ul>

<sup>+</sup> Feltéve, hogy a nyugdíjas egyébként munkanélkülivé válna

<sup>++</sup> Azokban a programokban, ahol a nyugdíjazott állását be kell tölteni

<sup>+++</sup> Azokban a programokban, ahol a nyugdíjazott állását nem kell betölteni

Forrás: Mirkin, 1987. 31. old.

illetve a munkaerőpiacról való kivonulásról. A nyugdíjbiztosítás ezekben a modellekben a munka és a pihenés közötti átváltási összefüggést változtatja meg, ezáltal csökkentve a munkaerőpiaci aktivitást. A modell problémái világosak: nem lehet figyelmen kívül hagyni az emberi tőke korábbi felhalmozásait, továbbá azt a tényt, hogy a munka és a pihenés relatív hasznosságának értékei is változhatnak a korról (Lazear, 1986). Ezért célszerűbbek azok a modellek, amelyek az életciklus szerint értelmezik a nyugdíjba vonulásra vonatkozó döntést. A bonyolultabb modellekben az aktív állapothoz kötődő keresetek növekménye áll szemben a felhalmozott potenciális nyugdíj időbeni változásával. Mások tekin-

tetbe veszik a családi kontextust, ismét mások a jövővel kapcsolatos bizonytalanságot is. A még realizistikusabb modellek tekintettel vannak az egyéni döntések komoly korlátjára: a kötelező nyugdíjkorhatárra, annak torzító hatására (Lazear, 1979).

A nyugdíjba vonulás közgazdasági elméletének eredményei mindenesetre nem egyértelműek. Az egyik legélesebb vita akörül forog, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerek milyen hatást gyakorolhatnak a megtakarításokra. Egyesek szerint csökkentik azt, és ennek káros gazdasági következményeire hívják fel a figyelmet, míg más empirikus vizsgálatok a szóban forgó hatások létezését nem látják bizonyítottnak (Atkinson, 1985, Lazear, 1986). Az okokat minden bizonnyal ugyanúgy kell a modellválasztás eltéréseiben, mint az operacionálizálás és a mintaválasztás bizonytalanságaiban keresni.

### 4.3. Végül is ki fizeti a számlát?

A 4.1. fejezetben kísérletet tettünk arra, hogy meghatározzuk azokat a szereplőket, akik a korai nyugdíjazással kapcsolatos döntések ágensei. Akkor, amikor a korai nyugdíjprogramok költségeinek viselőit keressük, ugyanezeket a szereplőket kell vizsgálnunk.

Bizonyos költségeket az „állam” fizet. Az államot itt megint differenciáltan kell kezelnünk. A munkanélküliségi segélyt fizető alap és a társadalombiztosítási alap sok helyütt független a központi költségvetéstől, a társadalombiztosításon belül többnyire elkülönül egymástól az egészségbiztosítás és a nyugdíjbiztosítás. A korai nyugdíjazás intézményének létrehozása növelheti az egyik alap kiadásait és egyben – közvetve vagy közvetlenül – csökkentheti egy másik alap kiadásait.

A másik fontos szereplőcsoportot a magánszféra vállalatai alkotják. A korai nyugdíjazásban általában a vállalatok ugyanúgy szerepet kapnak, mint a különböző közfinanszírozású alapok. Nem egy példát találhatunk arra, hogy az állami rendszer jogosultságainak változása közvetlenül megemeli a magánvállalkozások költségeit, de arra is, amikor az állam átvesz bizonyos költségeket a vállalatoktól.

Végezetül a költségviselők között szerepelnek maguk az egyes programokban részt vevő dolgozók. A legnehezebben természetesen az ő költségeik mérhetőek. Intuitív úton belátható viszont, hogy a korán nyugdíjba vonulók számára meghatározó, hogy milyen átváltási feltételeket nyújt a társadalombiztosítás, illetve a foglalkoztatáspolitikai.

Amikor az egyik korai nyugdíjazási technika helyét átveszi egy másik, többnyire megváltoznak az egyes költségviselők terhei. Ez a költségáthárítás (cost-shifting) különböző irányokban valósulhat meg (Casey, 1987). A közfinanszírozású programokon belüli költségáthárítás (public-public cost-shifting) nem annyira látványos, ám az állami alapok finanszírozása szempontjából esetleg egyáltalán nem mellékes hatásokkal járhat. A költségek áthárításának másik módja az, amikor eredetileg állami kiadásokat a magánszféra vállalataira igyekeznek áthárítani (public-private cost-shifting). Végezetül számba kell venni, hogy maguk a nyugdíjazottak (vagy: a nyugdíjazásból kimaradók, ennél fogva munkanélküli-segélyezésre vagy szociális támogatásra szoruló) milyen terheket viselnek.



A szóban forgó költségek pontos megragadása persze módszertanilag egyáltalán nem egyszerű dolog, és típusonként is eltérő problémát jelent. Viszonylag egyszerűbb a közvetlen költségek számbavétele. Itt azokról az összegekről van szó, amelyeket közvetlenül kifizetnek a korán nyugdíjazottak számára. Több gondot jelent már a másodlagos költségek kimutatása (Casey, 1992). Először is a nem közvetlenül az egyes költségviselőket érintő költségek csak nagyon nehezen vagy egyáltalán nem mérhetők. Másodszor bizonyos társadalombiztosítási juttatások hozzáférési kritériumainak módosítása megváltoztathatja a potenciális igénybevevők körét is: például nem triviális az, hogy korengedményes nyugdíjba csak azok mennek, akik „egyébként is” kiszorultak a munkaerőpiacról. Valószínűnek tűnik, hogy ennek éppen az ellenkezője az igaz: a korengedményes nyugdíjazás lehetősége éppen úgy hozzájárul a munkaerő állományának csökkenéséhez, mint a munkaerő „forgási sebességének” növekedéséhez.

## 5. Összefoglalás: a korengedményes nyugdíjazás mint munkaerőpiaci politika

A korhatár előtti nyugdíjazás segítségével csökkenthető a munkaerőpiacra nehezedeő nyomás. Egyfelől az elbocsátás veszélyének fokozottan kitett foglalkoztatottak számára áthidaló megoldást jelent a nyugdíjkorhatár eléréseig. Ez ugyanakkor a munkáltatók számára is lehetővé teszi, hogy leépítési kényszer esetén viszonylag zökkenőmentesen szabaduljanak meg a számukra feleslegessé vált munkaerő egy részétől. Másfelől mindazoknak, akik már/még nem aktív keresők (mert elbocsátották őket és most aktívan munkát keresnek), lehetővé teszi, hogy a munkanélküliségi biztosítások lejáta után ennek révén kerüljék el a rászorultsági alapon folyó segélyezést. A korhatár előtti nyugdíjazás tehát egyrészt a foglalkoztatott státus felől (korengedményes nyugdíj), másrészt pedig a munkanélküliség felől (előnyugdíj) jelent „hidat” az öregségi nyugdíjrendszer felé. A cél végül is ugyanaz: a munkaerő kínálatának csökkentése.

A korhatár előtti nyugdíjazás az utóbbi évtizedben hozzájárult ahhoz, hogy sok országban csökkent az idősebbek munkaerőpiaci aktivitása. Noha a korhatár előtti nyugdíjazási technikák egy részét nem kifejezetten munkaerőpiaci megfontolások alapján vezették be, mégis hatásuk lehet ennek alakulására. Igaz ez még a korengedményes nyugdíjak esetében is, amelyek egy adott szakmában növelik a munkaerő „forgási sebességét”. Ugyanakkor valószínű, hogy a korengedményes hatása sem csak a munkanélküliségi kockázatoktól függ, így csak differenciáltabban és áttételesen hathat a munkanélküliségre.

A munkaerő-kínálat korlátozásának célja valószínűleg teljesül is: a regisztrált munkanélküliek egy része így kikerül ebből a körből. Valószínűleg kevesebb lesz azoknak a száma is, akik – korengedményes nyugdíjazási lehetőségek híján – munkanélkülivé válhattak volna. Az azonban már kérdéses, hogy a munkanélküliek száma annyival fog-e csökkenni, amennyivel a korengedményes nyugdíjasok száma növekszik. A pontos arányokat természetesen nem lehet megmondani. Az azonban valószínű, hogy a korai nyugdíjazási lehetőségeket nem csak azok használják ki, akiket közvetlenül fenyeget a munkahelyük elvesztése.

A korai nyugdíjazás inkább a passzív eszközök közé tartozik. A munkakínálat

9. táblázat. A foglalkoztatáspolitikai célú korengedményes nyugdíjak finanszírozói az egyes programokban, a nyolcvanas évek közepén

<i>Előnyugdíjak</i>	
Ausztria	nyugdíjalap
Belgium	munkanélküli-alap + vállalat
Franciaország	munkanélküli-alap állami költségvetés, nehéz pénzügyi helyzetben levő vállalatok esetén
Németország	kormány + vállalat
Egyesült Királyság	vállalat (csak a nagyok egy része)
Hollandia	az első évben munkanélküli-alap, aztán az állami költségvetés
Svédország	nyugdíjalap
USA	vállalat (csak a nagyok egy része)
<i>Korengedményes nyugdíjak</i>	
Belgium	munkanélküliségi alap + állami költségvetés
Franciaország	állami költségvetés
Németország	vállalat + állami támogatás, állásbetöltés esetén
Egyesült Királyság	állami költségvetés
Svédország	nyugdíjalap

*Forrás: Casey, 1987. 346–349. old.*

növekedését olyan intézkedések közvetítésével képes elérni, amelyek előírják, hogy a nyugdíjazottak helyét regisztrált munkanélkülivel be kell tölteni. A hetvenes-nyolcvanas évtizedben több ilyen programot is indítottak az egyes országokban (igaz, egy részüket azóta már meg is szüntették). Az állásbetöltések aránya helyenként meglehetősen magas lehet, bár a betöltött állásoknak az összes felszabadult álláshoz viszonyított aránya országonként nagy változatosságot mutat (10. táblázat). Egyes tanulmányokból egyébként az a következtetés adódik, hogy a korengedményes nyugdíjazás elterjedését visszafoghatja, ha előírják az állás betöltését (*Laczko, 1988*).

Noha igaz az, hogy a korai nyugdíjazás eredményeként a népesség egészét tekintve a nyugdíjkorhatár differenciálódik, ez a nyugdíjazottak szempontjából továbbra sem a fokozatos, hanem a hirtelen, egyik napról a másikra történő visszavonulást jelent. Ennek enyhítésére egyes országokban olyan megoldásokat alkalmaznak, amelyek e különböző törekvéseket hivatottak egyidejűleg érvényre juttatni. Említhetjük például a svéd résznyugdíjrendszert, ahol a fokozatosságot párosították a helyettesítési feltétellel.

Az OECD-országokban általában a munkaerőpiaci helyzet romlása motiválta a korai nyugdíjazási technikák bevezetését. Ennek az alapvetően konjunktúra-szabályozó politikának ugyanakkor hosszú távú következményei vannak. Először is a rövid távú intézkedések intézményesülnek, beépülnek a várakozá-

sokba, és mint ilyenek nagyon nehezen fordíthatók vissza (OECD, 1992, *Mirkin*, 1987).

10. táblázat. A betöltött állások aránya a korengedményes nyugdíjazás által felszabadított állásokhoz viszonyítva

Ország	A betöltött állások aránya (%)
Belgium	67
Dánia	70–75
Egyesült Királyság	70–75
Finnország <sup>*</sup>	45
Franciaország <sup>**</sup>	95
Hollandia	25
Németország <sup>***</sup>	60
Svédország <sup>****</sup>	50

\* Veteránok korengedményes nyugdíja

\*\* „Szolidaritási szerződés”

\*\*\* Hosszú szolgálati idő után járó program

\*\*\*\* Résznyugdíjprogram

Forrás: *Mirkin*, 1987. 32. old.

Másodszor a munkaerőpiacról való korai kivonulás csökkenti a potenciális munkaerőt, ezzel valószínűleg hatékonysági veszteségeket okoz. Harmadszor az „egyszer és mindenkorra” típusú nyugdíjazási gyakorlat erősítése, függetlenül attól, hogy ez hány éves korban történik, a munkaerőpiac rigiditását fokozza, nem pedig annak kívánatos rugalmasságát segíti elő. A nyolcvanas évek elején hozott közös piaci határozatok is inkább a rugalmasságot, nem pedig a korhatár általános csökkentését preferálják (*Blyton*, 1982). Negyedszer a korai nyugdíjazás növekvő költségeket jelent a társadalombiztosítás számára, esetenként komoly pénzügyi terheket a nyugdíjrendszernek.

Noha az OECD-országok gyakorlata, különösen a nyolcvanas évek végén, a trend megfordulását sejteti, a korai nyugdíj visszaszorítására tett kísérletek hatása kérdéses.

## Hivatkozások

- Ashenfelter, O.–Layard, R., 1986: Handbook of Labor Economics. Vol I–II. Elsevier Science Publishers, Amsterdam.
- Atkinson, A. B., 1985: Income maintenance and social insurance: a survey LSE–STICERD Welfare State Programme. Working Paper, No. 5.
- Atkinson, A. B.–Sutherland, H., 1991: Two Nations in Early Retirement? The Case of Britain LSE–STICERD Welfare State Programme. Working Paper, No. 56.
- Bell, D.–Marclay, W., 1987: Trends in retirement eligibility and pension benefits, 1974–83. Monthly Labor Review, April, 18–25. old.
- Blyton, P., 1982: Early retirement – An EEC perspective. The Three Banks Review, 136. 32–4. old.
- Brooks, R., 1989: Rugalmas nyugdíjkorhatárral rendelkező nyugdíjrendszerek fejlődése, különös hivatkozással a foglalkoztatás helyzetére. Nemzetközi Társadalombiztosítási Társaság XXIII. közgyűlés. Az Öregségi, Rokkantsági és Túlélési Biztosítás Állandó Bizottságának jelentése, Bécs, 1989. szeptember 5–13. nyersfordítás, kézirat.
- Burtless, G.–Munnell, A. H., 1990: Does a Trend Toward Early Retirement Create Problems for the Economy? New England Economic Review, Nov–Dec, 17–32. old.
- Casey, B., 1987: Early retirement: The problems of instrument substitution and cost shifting and their implications for restructuring the process of retirement. International Social Security Review, 4. sz. 343–360. old.
- Casey, B., 1992: Playing for early retirement. Journal of Social Policy, Vol 21, No. 3, 303–323. old.
- Casey, B.–Laczko, F., 1989: Early retired or long term unemployed? The situation of non-working men aged 55–64 from 1979 to 1986. Work, Employment and Society, Vol. 3, No. 4, 509–526. old.
- Creedy, J.–Disney, R., 1989: The New Pension Scheme in Britain. In: Dilnot, A.–Walker, I., 1989.
- Dilnot, A.–Walker, I., 1989: The Economics of Social Security. Oxford University Press, Oxford.
- Disney, R.–Webb, S., 1991: Why Are There So Many Long Term Sick In Britain? Economic Journal, 101(405) March, 252–262. old.
- Fields, G. S.–Mitchell, O. S., 1984(a): Retirement, Pensions, and Social security. Cambridge, Mass. MIT Press.
- Fields, G. S.–Mitchell, O. S., 1984(b): The effects of social security reforms on retirement ages and retirement incomes. Journal of Public Economics, Vol 25, 143–159. old.
- Flora, P. (ed.), 1986: Growth to Limits The Western European Welfare States Since World War Two. Walter de Gruyter, Berlin.
- Gould, R., 1985: Unemployment and disability: Some sociological aspects of withdrawal from the labor market. International Social Security Review 1. sz. 20–37. old.
- Jacobs, K.–Kohli, M.–Rein, M., 1991: Germany: The diversity of pathways. In: Kohli et al, 1991, 181–221. old.
- d'Herbais, P., 1991: A guide to pensions in the E. E. C. European Pension Committee, Paris.
- Kohli, M.–Rein, M.–Guillemard, A.–van Gunsteren, H., 1991: Time for Retirement. Comparative Studies of Early Exit from the Labor Force. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kohli, M.–Rein, M., 1991: The changing balance of work and retirement. In: Kohli et al, 1991. 1–36. old.
- Laczko, F., 1988: Partial retirement: An alternative to early retirement? A comparison of phased retirement schemes in the United Kingdom, France and Scandinavia. International Social Security Review, 2. sz. 149–169. old.
- Laczko, F.–Dale, A.–Arbers, A.–Gilbert, G. N., 1988: Early retirement in a period of high unemployment. Journal of Social Policy, Vol 17, No 3. 313–333. old.
- Lazear, E. P., 1986: Retirement from the labor force. In: Ashenfelter, O.–Layard, R., 1986. Vol. I. 305–355. old.
- Mirkin, B. A., 1987: Early retirement as a labor force policy. Monthly Labor Review, march.
- Mitchell, O. S.–Fields, G. S., 1984: The Economics of Retirement Behavior. Journal of Labor Economics, Vol. 2. No. 1. 84–105. old.
- Munnell, A., H., 1982: The Economics of Private Pensions. The Brookings Institution, Washington D. C.
- OECD, 1988: Reforming Public Pensions. OECD, Paris.
- OECD, 1990: Labour Market Policies for the 1990's. OECD, Paris.
- OECD, 1991: Evaluating Labour Market and Social Programmes. The State of a Complex Art OECD, Paris.

- OECD 1992: Employment Outlook 1992. OECD, Paris.
- Posando, J. E.–Gunderson, M.*, 1991: Does Pension Wealth Peak at the Age of Early Retirement? *Industrial Relations*, 30 (1) Winter, 79–95. old.
- Piachaud, D.*, 1986: Disability, Retirement and Unemployment of Older Men. *Journal of Social Policy*, Vol 15. No. 2. 145–162. old.
- Smeeding, T.*, 1990: The Meaning of Retirement: Cross-National Patterns and Trends. The Luxembourg Income Study Working Paper, No. 51. 17. old.
- Smeeding, T.*, 1991: Cross-National Patterns of Retirement and Poverty among men and women in the 1980's: Full Stop of Gradual Withdrawal? The Luxembourg Income Study Working Paper, No. 69. 28. old.
- Tóth, I. Gy.*, 1991: Jövedelmi biztonság idős korban (Svédország, az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok nyugdíjrendszerének összehasonlító elemzése. *Fraternité Tanácsadó Rt.* Budapest, március. Kézirat. 75. old.
- UK, 1991: Occupational Pension Schemes, 1987. Eight Survey of the Government Actuary.
- USA, 1990: Social Security Programs Throughout the World – 1989. U. S. Department of Health and Human Services, Research Report No. 62.
- Warburton, P.*, 1984: Who's for the early retirement trap? *Economic Affairs*, July–Sept, suppl, I–VIII.
- Ward, S.*, 1981: Early Retirement – what it really means? *Labour Research*, Vol 70, No. 8. 174–175. old.

## A foglalkoztatási szubvenciók elmélete és a fejlett piacgazdaságok gyakorlata

### Bevezetés

Ha végigtekintjük a munkanélküliség elméletének történetét, azt tapasztaljuk, hogy korántsem vált egységessé az ezzel kapcsolatos jelenségek magyarázata, amiből az is következik, hogy a munkanélküliség csökkentésére alkalmazott gyógy módok kidolgozása során is más-más érvek használatosak.

A munkanélküliség elleni harc napjainkban leginkább követett három iránya:

- a munkaadói, illetve munkavállalói szervezetek intézményesített béralkuja,
- a munkanélküliségi segély folyósítási időtartamának lehetőség szerinti csökkentése és

- az aktív munkapiaci eszközök, politikák sokkal kiterjedtebb alkalmazása.

Ez utóbbiak egyik elemét, a foglalkoztatási szubvenciókat tárgyaljuk részletesen ebben a tanulmányban. Foglalkozunk a foglalkoztatási szubvenciók különböző formáinak elméleti és gyakorlati kérdéseivel, hatásuk értékelésének módszertani problémáival és lehetőségeivel.

### 1. A foglalkoztatási szubvenciók elmélete

A foglalkoztatási szubvenció különböző fajtáival és annak hatásaival foglalkozó elméleti megközelítések nagyban eltérnek egymástól abban, hogy időben és térben milyen dimenziókat fednek le. Vizsgálják következményeiket rövid, közép- és hosszú távon, mikro- és makroszinten. Mikroszinten a szubvenciót elnyerő vállalatok viselkedésének változását elemzik részletesen. Makroszinten a foglalkoztatásra, illetve a munkanélküliségre gyakorolt hatásuk a fontos (hiszen e problémák megoldására találták ki ezeket), de nem közömbös az inflációra, a költségvetési deficitre, fizetési mérlegre stb. gyakorolt hatásuk sem.

Jelentősége lehet annak, hogyan kapcsolódik a foglalkoztatás élénkítését célzó egyéb gazdaságpolitikai eszközök, az állami vásárlások, az adócsökkentés, a leértékelés stb. hatásaihoz.

Az is fontos elméleti (s ahogy a későbbiekben kiderül: gyakorlati) kérdés, hogy a foglalkoztatási szubvenciók milyen mellékhatásokat válthatnak ki. Ez utóbbiak ugyanis csökkentik vagy teljesen meg is szüntetik a bevetett eszköz eredeti hatását, hatékonyságát.

A fenti lehetséges elemzési irányok feltérképezése után már nem meglepő, hogy ahány elemzés, annyi mikro- vagy makromodell, ahány modell, annyi korlátozófeltevés-csomag jellemzi az e témával foglalkozó irodalmat. Talán erre vezethető vissza, hogy a foglalkoztatási szubvenciók alkalmazását támogató gya-

korló gazdaságpolitikusok nem sokat foglalkoznak az elmélettel, hanem igyekeznek empirikusan vizsgálni, csökkenteni-e a munkanélküliséget egy adott szubvenció eszköz, milyenek a költségvetési következményei, vagyis mennyire drága vagy olcsó egy-egy ilyen módon létesített munkahely. Azt is igyekeznek kideríteni, mennyiben merültek fel mellékhatások az adott eszköz alkalmazása során, amelyek elmoshatják a várt kedvező hatásokat.

A következőkben a hangsúlyt a makroszintű elemzésekre tesszük, s nem foglalkozunk a vállalat viselkedésének elméleti kérdéseivel. A makroszintű elemzések persze feltételeznek egyfajta mikroszintű viselkedést, ez az adott modellekben majd világossá fog válni.

### 1.1. Munkáltatói és munkavállalói szubvenciók

Annak megfelelően, hogy kinek fizetik a szubvenciót, létezik a munkavállalót közvetlenül segítő és a munkáltatónak fizetett forma. A *munkavállalónak fizetett* szubvenció a munka kínálatára való hatásán keresztül, a *munkáltatónak fizetett* pedig a munka iránti keresletre való hatásán keresztül befolyásolhatja a foglalkoztatást.

Az 1. ábra ezeket a statikus modellben megfogalmazott hatásokat mutatja. Kompetitív, statikus egyensúlyi modellben gondolkodva, ahol  $D$  a munka iránti kereslet és  $S$  a kínálat, a piaci egyensúly  $W_e$ -nél alakul ki. Munkáltatói szubvenciót alkalmazva a munkásnak kifizetett bérhez képest a munkáltató munkásonkénti költsége csökken, s így a keresleti görbe jobbra tolódik ( $D^*$ ). Az egyensúlyi bér ( $W_e$ ) mellett a munkáltatók több munkát keresnek, mint amennyit a munkások kínálni szándékoznak. Ez a helyzet felhajtja a béreket  $W_1$ -re, és a foglalkoztatás növekszik. A  $W_1$  és  $W_2$  közötti különbség a szubvenció, amelyet az adófizetők fizetnek.

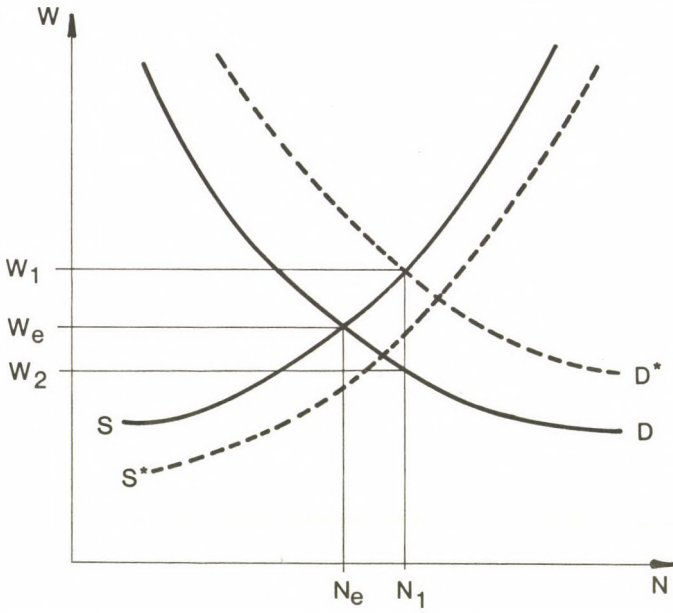
A munkavállalói szubvenció esetén az az összeg, amelyet a munkások kapnak, meghaladja a vállalat által fizetett bért, s így a kínálati görbe mozdul el jobbra,  $S^*$ -ba. A piac új egyensúlyi helyzetbe kerül, magasabb foglalkoztatási szint mellett.

E modellel azonban az a probléma, hogy nem jelenik meg benne a munkanélküliség, épp az a jelenség, amelyre a foglalkoztatási szubvenció irányul. Hogy bevezessük a munkanélküliséget, feltesszük, hogy a bérek a piacon – rugalmatlanságuk következtében – magasabbak, mint a kompetitív egyensúlyi bér (lásd a 2. ábrát). Tegyük fel, hogy ez a bér  $W_1$ , ahol a kereslet kisebb, mint a kínálat. Mivel bizonyos rigiditások nem engedik, hogy a bérek  $W_e$ -re csökkenjenek, néhány munkás munkanélküli marad, annak ellenére, hogy dolgozni akar.

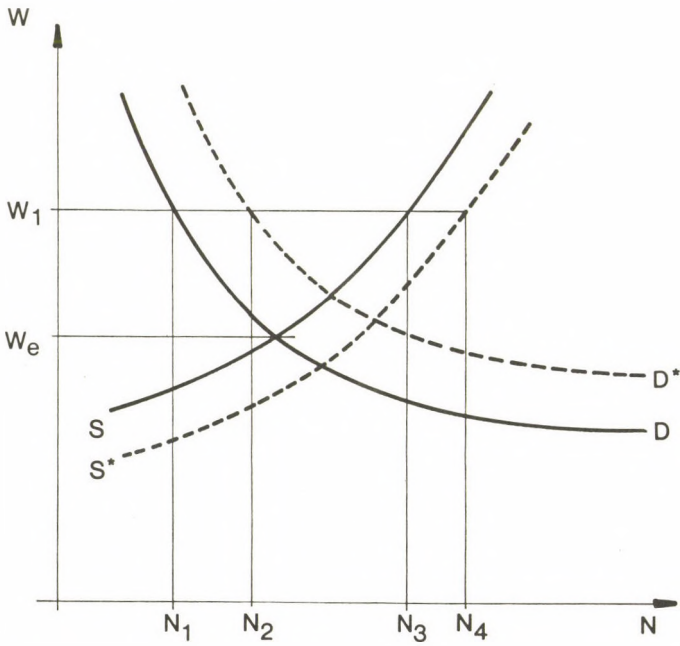
Ebben a modellben a munkáltatói bérszubvenció megfelelő eszköz a foglalkoztatás növelésére, míg a munkavállalói nem. A keresleti görbe  $D^*$ -ra való elmozdulása szerint a munkáltatói szubvenció pótlólagos foglalkoztatást hív életre: a foglalkoztatás  $N_2$ -re nő, és a munkanélküliség  $N_3-N_1$ -ről  $N_3-N_2$ -re csökken. A munkavállalói szubvenció  $S$ -ből  $S^*$ -ba mozdítja el a kínálati görbét, amely egyszerűen megnöveli a munkanélküliséget  $N_3-N_1$ -ről  $N_4-N_1$ -re.

Láthattuk tehát, hogy míg kompetitív statikus modellben mindkét típusú szubvenció növeli a foglalkoztatást és csökkenti a munkanélküliséget, realizti-

1. ábra. Bérszubszióciók statikus kompetitív modellben



2. ábra. Bérszubszióciók munkanélküliség esetén





kusabb modellben, amely nem számol a piac automatikus megtisztulásával, a munkavállalói szubvenció nem járul hozzá a munkanélküliség csökkentéséhez. Minden valószínűség szerint ez a körülmény vezetett ahhoz, hogy az irodalom a munkavállalói szubvenciókkal igen keveset foglalkozott.

## 1.2. Általános és marginális szubvenciók

A munkáltatói szubvenciók lehetnek általánosak vagy marginálisak. Általános szubvenció minden foglalkoztatottra kiterjed, míg a marginális forma csak egy bizonyos foglalkoztatási szint felett történő alkalmazás esetére érvényes.

(Itt jegyezzük meg, hogy a közvetlen munkahelyteremtő programok felfoghatók úgy is, mint 100%-os bérszubszcenciós programok. Nagy különbség azonban a közhasznú foglalkoztatási programok és a bérszubszcenciós programok között az, hogy míg ez utóbbi egyfajta ösztönző politika, hiszen a magánvállalatok pozitív vagy negatív reagálása egy sor körülménytől függ, beleértve az általános és vállalatspecifikus kereslet kilátásait, addig a közhasznú munka nem függ ilyen piaci reakcióktól.)

Az általános szubszcenció hatásában az általános adócsökkentéssel ekvivalens, amelynek (a fizetési mérlegre, a költségvetési hiányra, az inflációra gyakorolt) makrohathásai közismertek. Az irodalomban, ha más-más indoklással is, de elfogadott, hogy a marginális bérszubszcenció több előnyös tulajdonsággal rendelkezik, mint az általános.

*Johnson és Layard* (1986) elemzése szerint a bérszubszcenciók közül elméletileg csak a marginális az, amely rövid távon jótékony hatású a foglalkoztatásra, ám a valóságban már ez is kétséges. Az egyetlen munkapiaccal számoló piactisztító modell szerint az egyensúlyi munkanélküliségi rátát a kereslet és kínálat metszéspontja állítja elő. A kölcsönhatást azonban egy sor „zavaró” tényező befolyásolhatja. Ilyen a munkanélkülieknek nyújtott segély vagy a jövedelemadó, amelyek növelhetik vagy csökkenthetik az egyensúlyi munkanélküliségi rátát.

A munkanélküli-segély csökkenti a munkaerő kínálatát adott bérek mellett, és a bérek növelhetik a munkaerő-kínálatot adott segélyek mellett. Időben a segélyek és bérek növekednek, így azt kell megnézni, hogy konstans segély-bér arány mellett a bérek hogyan hatnak a munkanélküliségre. A szerzők szerint ilyen esetben a bérek hatása a munkanélküliségre bizonytalan.

A másik zavaró tényező a közjavak teremtését célzó adózás. Az ideális adózási forma az egyösszegű fejenkénti adózás. De ahogy a munkanélküli-segély nem törölhető el, az adózás ideális formája sem kívánatos egyenlőségi szempontból. Akkor marad-e más lehetőség?

Felmerülhet az adók újraelosztása a vállalatok és a munkások között, ez azonban nem hat a munkanélküliségre, mivel kompetitív piacon nincs különbség aszerint, hogy a piac melyik oldala adózik.

A másik felmerülhető eszköz a foglalkoztatási szubszcenció, amelyet az arányos adóból finanszíroznak. Ez sem hatásos azonban, mivel nem változtatja meg a munka marginális költségét (adott  $W$  bér mellett). A munka marginális költsége

ugyanis  $W(1+q)-h$  (ahol  $h$  a szubvenció munkásonként,  $q$  a foglalkoztatottak adója).

Ha az alkalmazott eszköz önfinanszírozó,  $NWq - N = 0$ . Így a munka marginális költsége változatlan  $-W$  bér mellett. Ez azért van így, mert a marginális költség egyenlő az átlagköltséggel, amely a definíció szerint bármely önfinanszírozó sémában konstans.

A kérdés az, van-e mód arra, hogy csökkentsük a munka marginális költségét, miközben az átlagköltség konstans marad. Erre a célra az ún. marginális foglalkoztatási szubvenció alkalmazása ismeretes. Itt a szubvenciót egy bizonyos számú ( $N_0$ ) foglalkoztatott felett alkalmazott munkások szerint fizetik, mégpedig az összes munkás adójából. Tegyük fel, hogy a szubvenciót és az adót is munkásonként fizetik (inkább, mint egy összegben), és legyen  $m$  a marginális szubvenció és  $a$  az adó. Ha a séma önfinanszírozó, akkor  $m(N - N_0) = aN$ , így

$$a = \frac{m(N - N_0)}{N} = m \left(1 - \frac{N_0}{N}\right).$$

Például ha  $N_0$  90%-a a teljes  $N$ -nek és a szubvenciót csak a munkások utolsó 10%-ának fizetik, akkor a marginális szubvenció egyenlő lenne az átlagadó tízszeresével. Ennek eredményeként a munka határköltsége

$W$ -ről  $W - m + a = W - m(N_0/N)$ -re esne.

Rövid távon, rögzített tőke mellett ez megemelné a keresleti görbét. Ha a kínálati görbe növekvő, a foglalkoztatás nőni fog.

Hosszú távon (rögzített kamatláb mellett) a szubvenció csökkenti a bért, és semmit sem tesz az adók és segélyek létezéséből fakadó torzítások megszüntetésére. Ha feltesszük, hogy a kínálati görbe növekvő, a foglalkoztatás csökkenni fog.

A szerzők konklúziója az, hogy rövid távon csak a marginális foglalkoztatási szubvenció képes a torzításokat enyhíteni, de hosszú távon nincs olyan séma, amely erre képes.

Az előző feltételezések szerint csak egy munkapiac létezett, és a séma önfinanszírozó volt. *Johnson és Layard* bemutatja azt is, hogy ha egynél több munkapiac van, amelyek különböznek kínálati rugalmasságukban, és az egyik csoport adóját használják fel, hogy a másikat szubvencionálják, akkor van olyan politika, amely valóban javítja a gazdaság hatékonyságát. Kimutatják, hogy az optimális szubvenció éppen egyenlő a szubvencionált csoport segély-bér arányával, ha a másik csoportról (a képzetlen csoportjáról) feltesszük, hogy kínálatuk teljesen rugalmatlan. Azt is levezetik, hogy ha rögzítik a reálbért a képzetlenek csoportjában (pl. a minimumbértörvény által), akkor a segély-bér aránynál nagyobb szubvenció eredményez hatékony megoldást.

De vajon működik-e a fenti modell a valóságban – teszik fel a kérdést maguk a szerzők. Kifejtik, hogy sok szubvenció program a képzetlen munkásoknak csak egy részére terjed ki (például a képzetlen fiatalokra), így a szubvencionált munkások a versenyben tökéletesen helyettesíthetők azokkal, akik nem kapnak támogatást. Ez azt jelentheti, hogy a program nem hat a képzetlenek teljes csoportjának foglalkoztatására. A programban szereplőket foglalkoztatják, mivel ők

olcsóbbak, mint más képzetlenek, de a képzetlenek marginális költsége nem változik, s így a foglalkoztatásra sincs hatásuk. Az egyetlen következmény az lesz, hogy a foglalkoztatás elosztása megváltozik úgy, hogy minden szubvencionált képzetlent foglalkoztatni fognak, és a bérük  $W_1(1-s)$  lesz.

Az eddigiekben ismertetett elemzések a foglalkoztatási szubvencióknak egy szűk, bár az egyik legfontosabb hatását, a foglalkoztatás növelésének lehetőségét tárgyalták. Közismert azonban, hogy a hagyományos foglalkoztatást élénkítő beavatkozások (állami vásárlások, adócsökkentés) nyomot hagynak az infláción, a béreken, a költségvetési és fizetési mérlegen is, mind rövid, mind pedig hosszú távon. Az alábbiakban egy olyan makromodellel végzett elméleti elemzést ismertetünk, amely elsősorban a célzott marginális foglalkoztatási szubvenció foglalkoztatási és inflációs hatásainak áttekintésére törekszik.

### 1.3. A célzott marginális foglalkoztatási szubvenció rövid távú hatásai

Célzott marginális foglalkoztatási szubvenció a marginális szubvenciónak az a fajtája, amely egy speciális munkanélkülicsoport reaktiválására szolgál. Az ismertetendő modellnek az az érdekessége, hogy felteszi: a szubvenciót az állami vásárlások csökkentéséből fedezik, így lehetősége nyílik arra, hogy a támogatást mint módszert közvetlenül összehasonlítsa az állami vásárlások növelése révén kiváltott foglalkoztatási és inflációs hatással.

*Burdett és Hool* (1982) tanulmányukban négy kérdésre keresik a választ:

– Milyen körülmények között lesz a célzott foglalkoztatási szubvenció hatékonyabb a munkanélküliség csökkentésében, mint más, a költségvetésre hasonló nettó hatást gyakorló alternatív programok?

– Milyen inflációs következményei vannak a célzott foglalkoztatási szubvenciónak? Milyen körülmények között képes egy ilyen program javítani a munkanélküliség-infláció átváltását (más programokkal összehasonlítva)?

– Milyen körülmények között és hogyan változtatja meg a célzott foglalkoztatási szubvenció a foglalkoztatás és a munkanélküliség összetételét, következésképp a jövedelemelosztást?

– Az üzleti ciklus mely pontján megfelelő egy célzott foglalkoztatási szubvenció program elindítása?

A modell koncepcionális kerete, amely az output és a foglalkoztatás egy rövid távú általános egyensúlyi modellje, *Barro-Grossman* és *Malinvaud* modelljein alapul.

A szerzők különböző rendszereket vizsgálnak, amelyekben a munkaerő szubvencionált célcsoportja (itt mindig munkanélküliség tapasztalható) nem elszigetelten, hanem egy másik munkaerőcsoporttal kölcsönhatásban és a túlkereslet vagy túlkínálat jelenségeit mutató termékpiacon működik. A szerzők szerint ugyanis egy alkalmazott politika (pl. a szubvencionálás) változó módon fejti ki hatását, nemcsak a célzott piac, hanem a többi piac feltételei is meghatározóak.

*Burdett és Hool* eredményeit a következőképpen foglalhatjuk össze: depresszió esetén a gazdaságnak általános stimulálásra van szüksége, amely megfelelő fiskális és monetáris politikát igényel. A célzott foglalkoztatási szubvenció egyidejű bevezetésével a foglalkoztatási expanzió a célzott munkacsoport felé

terelhető. Ez enyhíteni fogja a bérinflációs nyomást, és végül is a gazdaság megrázkódtatásmentesebb gyógyulásához járulhat hozzá.

Ha a fellendülés bekövetkezik és a termékpiac kiegyensúlyozottabbá vált, a keresletélénkítési politika már nem megfelelő. Ebben a cikluságban a keresleti kiadások flow-jának csökkentése szükséges. Ugyanakkor a tartós munkanélküliség a vállalatok oldaláról a reálbérek csökkentését igényli. A foglalkoztatási szubvenciók éppen erre alkalmasak. A javak vásárlását célzó kiadásokat felválthatja a szubvenció, amely enyhíteni fogja az árnyomást. Továbbá a szubvenció, amely a munkanélküliséggel leginkább sújtott csoportra irányul, segíti a kiegyensúlyozottabb foglalkoztatási expanziót.

Ha a gazdaság közelít a ciklus csúcsához, ahol is csak a célcsoportnál tapasztalnak munkanélküliséget, az aggregált kiadások lassításával párhuzamosan szükséges a célcsoport iránti kereslet stimulálása. Ennek megfelelően a kormányzat csökkentheti a javak vásárlását, miközben fenntartja a célzott foglalkoztatási szubvenciót.

A ciklus csúcsán a tényleges foglalkoztatás és kibocsátás ilyen módon nem befolyásolható. Az általános túlkereslet állapotában lévő gazdaságban a célzott foglalkoztatási szubvenció csak a bérekre ható inflációs nyomás növekedését váltja ki.

A ciklus lemenő ágában újra az a megfelelő, ha visszatartják a kormánykiadásokat és szubvencionálják a célzott csoportokat.

Dinamikusan szemlélve tehát: a ciklus különböző szakaszaihoz más-más politikát célszerű rendelni. Amint a termékpiacon túlkínálat van, de az elsődleges munkapiacon még teljes a foglalkoztatás, expanziós állami politika szükséges, hogy megelőzzék a recessziót. Enélkül a célzott foglalkoztatási szubvenció sem hatékony. Ebben a fázisban a két politika kombinációja alkalmasabb a foglalkoztatás növelésére, amellet kisebb lesz az inflációs nyomás is, mint egyszerű fiskális és monetáris politikát feltételezve.

#### *1.4. Célzott marginális foglalkoztatási szubvenció hatásai nyitott gazdaságban*

A fenti makromodell több vonatkozásban is korlátozott érvényű: a marginális szubvenció rövid távú hatásait elemzi, és zárt gazdaságot vizsgál.

*Layard és Nickell* (1980) olyan, középtávra kiterjesztett modellt állít fel, amelyben az export és az import fontos eleme a gazdaságnak. A marginális szubvenció hatásait nemesak az állami vásárlások foglalkoztatási és inflációs következményeivel vetik össze, hanem több foglalkoztatást stimuláló eszköz több dimenzióra kiterjedő hatását vizsgálják.

A marginális foglalkoztatási szubvención kívül a szerzők szerepeltetik a nem marginális foglalkoztatási szubvenciót, az állami vásárlásokat, a leértékelést és a közvetlen adócsökkentést mint foglalkoztatást ösztönző eszközt, s mindezek hatásának vizsgálatát – az eredeti célon túl – az inflációra, a fizetési mérlegre, a költségvetési deficitre és a munkahelyteremtés költségvetési terheire is kiterjesztik.

A szerzők vizsgálatai szerint az adócsökkentés vagy az állami vásárlás rossz

hatással van a fizetési mérlegre, a költségvetési deficitre és az árakra. A fizetési mérleget a leértékelés ugyan helyrehozhatja, de csak akkor, ha lehetséges a reálberek csökkentése. Ha erre nincs mód, az árnövekedés bérnövekedéssel jár, ami aláássa a fizetési mérleg javulását.

Ilyen veszélyes következmények származnak egy közönséges adócsökkentésből vagy egy általános foglalkoztatási szubvencióból. Előnyös lehet viszont a marginális foglalkoztatási szubvenció. A szerzők gondolatmenetének fő elemei a következők:

Bármilyen szubvenció csak korlátozott hatást vált ki a hazai keresletre. Adott bérek mellett az alapvető hatás az árak csökkenése. Az árak azonban nem eshetnek a marginális vállalat átlagköltségei alá. Így, mivel az aggregált hazai kereslet árelaszticitása alacsony, bármely szubvenció korlátozott hatással van a hazai keresletre. De ha figyelembe vesszük az exportot, illetve az importhelyettesítést, egészen más a helyzet, és a marginális szubvenció hatásos – a hasonló költségekkel járó általános szubvencióval szemben. Mivel a nemzetközi kereskedelemben résztvevő javak piacán sok vállalat árelfogadó, a marginális költségekben bekövetkező nagy csökkenés erős hatást gyakorol az eladott mennyiségre, még akkor is, ha az átlagköltségeket tekintve a csökkenés csekély. Mivel nő az export és az importhelyettesítés, a fizetési mérleg minden valószínűség szerint javulni fog. És mivel a marginális szubvenció révén ugyanakkora kiadás több állást teremt, mintha általános deflációs politikára költenék, a költségvetési deficitet is kevésbé érinti. Valóban, az ideális marginális szubvenció finanszírozza önmagát, mivel ahol egy extra munkást foglalkoztatnak, a munkanélküli-segély megtakarítása és az adíciónális adóbevétel túllépheti a szubvenciót, kivéve azt az esetet, ha a szubvenció nagyon nagy.

További előnyök származnának abból, ha a szubvenciót csak a két éven belül létrehozott pótlólagos munkahelyek után fizetnék ki. Egy ilyen terv arra készítené a vállalatokat, hogy előrehozzák expanziós tervüket, hogy jogosultak legyenek a szubvencióra, és így lényeges foglalkoztatási hatást lehetne elérni relatíve kis költségvetési kiadással. További előnyök biztosíthatók, ha a kezdeti output gyorsabban nőne, mint a kereslet, amely az árakat lefelé nyomná. Ráadásul, ha a szubvenció minden extra munkásra egyöntetű összegű lenne, ez preferálná az alacsony képzettségű munkások alkalmazását. Ez arra készítené a vállalatokat, hogy az extra outputot az extra munkással termeltessék meg, és ne a már foglalkoztatottak munkaidejének meghosszabbításával. Így bármely adott kapacitáskihasználási szint mellett kevesebb lenne a munkanélküli, és bármely munkanélküliségi szint mellett kisebb lenne az inflációs nyomás.

A szerzők szerint azonban ez az elméletileg kimutatott előny korántsem teljesül bizonyosan a gyakorlatban. Ennek pedig fő oka az, hogy nem lehetséges az ideális marginális bérszubvenciót adminisztratív megalkotni. Ez ugyanis azt követelné az államtól, hogy a vállalatoktól olyan valós jelentésekhez jusson, amelyben azok azt írják le, hogy milyen lett volna a foglalkoztatásuk szubvenció nélkül. A vállalatnak be kellene bizonyítania, hogy a szubvenció hiányában tíz vagy több munkás felesleges lenne. Ha ezt bebizonyította, jogosult a szubvencióra. Az ilyen követelmények „biztosítása” azonban nagyon képlékeny, nehezen megfogalmazható dolog. Ez az oka annak, hogy a foglalkoztatási szubvenciók alkalmazása során egy sor olyan hatás léphet fel, amely az elméletileg kimutatott

előnyöket semlegesíti, különösen hosszú távon. Mielőtt azonban rátérnénk a szubvenciók hosszú távú hatásainak elemzésére, át kell tekintenünk a lehetséges mellékhatások típusait.

### *1.5. A foglalkoztatási szubvenciók hatékony érvényesülését gátló mellékhatások*

A foglalkoztatási szubvenciók alkalmazása során egy sor olyan hatás léphet fel, amely akadályozhatja azok hatékony érvényesülését. Ezek közül a legfontosabbak a következők:

– *Holtteher-hatás (deadweight effect)*. Erről a hatásról akkor beszélünk, ha a szubvenciót olyan munkahelyek teremtésére ajánlják fel, amelyeket a munkáltatók szubvenció nélkül is létrehoznák.

– *A foglalkoztatás kiszorítási hatása (displacement of employment)*. Ez a hatás akkor merül fel, ha a program potenciális résztvevői megváltoztatják magatartásukat. Ha a szubvenció elnyerő munkáltató nem olyan személyt foglalkoztat, akire a feltételek vonatkoznak, akkor romlik a program hatékonysága. Például ha a szubvenció a tartósan munka nélkül maradókra érvényes, ám a vállalatok ezek helyett másokat foglalkoztatnak.

– *Az output kiszorításának hatása (displacement of output)*. Ez a hatás akkor keletkezik, amikor bizonyos munkáltatók szubvencionálása más, nem szubvencionált vállalatok kibocsátását befolyásolja. A klasszikus eset az, amikor a kedvezmény eredményeként a szubvencionált vállalat értékesítési árait a „valódi” költségek alatt tarthatja, azaz alacsonyabb áron adhat el, mint az ugyanazon a piacon működő egyéb vállalat. Ha ez a hatás nyitott gazdaságban jelentkezik, a kiszorítás más országokra is áttérjedhet, a szubvencionáló ország így előnybe kerül. Ilyen esetekben a különböző nemzetközi szervezetek (GATT, EG) figyelemztetik a szóban forgó országot.

– *Fluktuációs hatás (churning effect)*. Ez a hatás úgy jellemezhető, hogy az egyének újra és újra visszatérnek a szubvencionált programokba, s így a programok foglalkoztatásra gyakorolt hatása alacsony.

### *1.6. A szelektív közhasznú foglalkoztatás és a bérszubszvenció hosszú távú hatásai*

A közvetlen munkahelyteremtés és szelektív bérszubszvenációs politikák alkalmazásának fő célja – ahogy *Baily és Tobin* (1977) megfogalmazzák – a Phillips-görbe „becsapása”, a munkanélküliség és infláció mint társadalmi célok közötti konfliktus csökkentése.

Ez rövid távon a magasabb foglalkoztatási ráta inflációs következményeinek csökkentését, míg hosszú távon a munkanélküliség egyensúlyi rátájának, a NAIRU-nak a csökkentését jelenti.

Az alapstratégia egyszerű: növeljük a munka iránti keresletet azokban a foglalkoztatási csoportokban, amelyek alkupozíciója a magas munkanélküliségi rátájuk miatt gyenge. Engedjük, hogy az állam (önmaga vagy más munkáltató

öszöntzése útján) foglalkoztasson olyan munkásokat, akik nem emelik az aggregált bérköltséget.

A szerzők ezt az alapötletet vizsgálják szisztematikusan, mégpedig hosszú távon. Meglátásuk szerint annak a stratégiának van esélye erre, amely szelektív: olyan munkások számára kell – közvetlen módon vagy bérszubszenciával – munkahelyet biztosítani, akik kínálata, illetve kereslete relatíve kis mértékben hat az inflációra. Ilyenek az alacsony jövedelmű, munkanélküli vagy munkaerő-túlkínálattal rendelkező területek lakói és a fiatalok.

*Baily és Tobin* két helyzetet mutatnak be, ahol a szelektív foglalkoztatási politikák alkalmazhatók. Az első modell azt vizsgálja, hogyan lehet munkahelyteremtéssel a súrlódásos munkanélküliséget csökkenteni. Ennek az eszköznek két alapvető jellemzője, hogy a program során kifizetett béreket a piaci bér alá szorítják, illetve hogy a munkahelyeket egy körülhatárolt csoport számára tartják fenn, olyanoknak, akiknek rosszabb lehetőségeik vannak munkát találni.

A bérinfláció általában korrelál az üres állások számával és ellentétes mozgást mutat a munkanélküliséggel. Az is igaz, hogy amikor új munkahelyeket teremtenek, akkor a helyettesítési hatások következtében másutt is új állások jönnek létre, másrészt viszont – holtteher- és egyéb hatások miatt – több állást kell teremteni, mint amekkora foglalkoztatásnövekedést el akarunk érni.

Ez az eszköz azonban mentes ezektől a hatékonyságot rontó és inflációs hatásoktól. Javítja a Phillips-görbét, ami azt jelenti, hogy minimalizálja a nem gyorsuló infláció mellett adott munkanélküliségi rátát, mert:

- az új üresedéseket minimalizálja, mivel piaci szint alatti béreket alkalmaz,
- nem növeli a munkaerő-kínálatot, mert szelektív, ideiglenes és csak az alacsony bérűeknek vonzó,
- csökkenti a bérekre ható nyomást.

A program maga azonban nem biztosítja, hogy a munkanélküliek hajlamosabbak legyenek munkát keresni a privát szektorban, s az emberi tőke növekedését sem segíti elő.

Az előző modellnél tartalmasabb a második, szegmentált munkapiaci modell, amely feltételezi, hogy a felnőttek és a tinédzserek csak tökéletlenül helyettesítik egymást. A két csoport különbözőképpen reagál a bérek változására. E feltételek esetén a program abban áll, hogy a kormány tinédzserek számára teremt munkahelyet, ezzel csökkenti a magánszféra számára e korosztály munkakínálatát, és növeli a bérüket a felnőttekéhez képest. Emiatt tinédzserek is kikerülnek a munkahelyekről, de mivel a helyettesítés nem tökéletes, csak kevesebbet küldenek el, s így a munkanélküliség nettó értelemben csökkent.

*Baily és Tobin* kimutatják, hogy ezzel a módszerrel a reál GNP-t növelni lehet, azzal a feltétellel, hogy a tinédzserek Phillips-görbéje nem sokkal meredekebb, mint a felnőtteké. Az érvelés fő mozzanata az, hogy az egyik csoport foglalkoztatásnövekedése a másik csoport kárára valósul meg. Ha viszont fennáll az a feltétel, hogy a tinédzserek Phillips-görbéje elég lapos, akkor az az összes munkanélküliség, amely nem okoz inflációt, kisebb lesz.

A szerzők konklúziója az, hogy közvetlen munkahelyteremtéssel vagy foglalkoztatási szubszenciával valószínűleg jelentősen csökkenteni lehet a munkanélküliséget. Elemzésükben hangsúlyozzák, hogy nehezebb GNP-nyereséget elérni, mint a munkanélküliséget csökkenteni, ez utóbbiból azonban az következik,

hogy a hátrányos csoportok közötti teher eloszlása változik meg. Azt is kiemelik, hogy a szelektív bérszubszevenció sikerességének ugyanolyan feltételei vannak, mint a közvetlen munkahelyteremtésnek. Azt is megállapítják, hogy a bérszubszevenció általában kevésbé hatékony eszköz, mint a munkahelyteremtés, ha a hatékonyságot költségvetési kiadásokban mérjük. Megítélésük szerint a szelektív, munkavállalói szubszevenció munkahely-támogatás jobb kilátásokkal kecsegtető eszköz.

A fentiekben áttekintettünk egy sor, a foglalkoztatási szubszevenció elméleti kérdéseit tárgyaló elemzést. Összegzésképp elmondhatjuk, hogy az ismertett megoldások közül a célzott marginális bérszubszevenció az, amely elméletileg több szempontból (infláció, munkanélküliség csökkentése, költségvetés, fizetési mérleg) is a leghatékonyabb, ám hatásai csak rövid távúak, mély recesszióban nem hatékonyak, s hosszú távon az egyetlen következményük a munkanélküliség struktúrájának megváltoztatása. Azt is láttuk, hogy a programok alkalmazása során, különösen hosszabb távon, olyan mellékhatások is felléphetnek, amelyek a fenti – elméletileg kimutatott – kedvező eredményeket megghiúsítják. Mindezek ellenére a piaczgazdaságokban gyakran alkalmaztak és alkalmaznak foglalkoztatási programokat, a közvetlen munkahelyteremtéstől kezdve az általános vagy marginális bérszubszevenciókig.

## 2. A foglalkoztatási szubszevenciók gyakorlata az OECD-országokban

A 70-es évek második felére Európa az aktív munkapiaci politikák kísérleti laboratóriumává vált. Az alkalmazott eszközök hagyományosan négy kategóriába sorolhatók:

- foglalkoztatási szubszevenciók (bérszubszevenció, közvetlen munkahelyteremtés);
- képzés, átképzés;
- a munkaerő-kínálat csökkentése (korai nyugdíjazás);
- a vállalkozások támogatása.

Bár egyes országok a politikák alkalmazásában különböző módon jártak el, végeredményként jól elkülöníthető korszakok rajzolódtak ki.

Az 1973–77-re tehető *első periódusban* az első olajsokk után, amikor a döntéshozók meg voltak győződve arról, hogy a gazdasági növekedés csak időlegesen akadt el, s a munkaerő kínálat és kereslete közötti egyensúlyhiány nem strukturális természetű, előszeretettel alkalmazták a bérköltség-subszevenciókat, amelyeket azután időben nem nagyon terjesztettek ki.

A *második periódusban*, 1978–1981 között, amikor a gazdasági növekedés stagnált és a strukturális változások kerültek előtérbe, a munkanélküliséggel kapcsolatban nem a gazdasági, hanem a szociális megközelítés kapott hangsúlyt. Ennek megfelelően a képzés, a közvetlen munkahelyteremtés és a munkaerő-kínálat csökkentése került előtérbe.

1982–1985 között, azaz a *harmadik periódusban* – a szociális megközelítés korlátait tapasztalva – három irányba történt elmozdulás: egyrészt a képzési programok jobban alkalmazkodtak a privát szektor szükségleteihez, másrészt elmozdulás történt a közfinanszírozásból a magán- vagy önfinanszírozó programok



felé, harmadrészt több figyelmet kaptak a decentralizált programok. Ezek a helyi fejlődést vették alapul, és nagyobb hangsúlyt fektettek a kis- és közepes méretű vállalkozásokra.

Ami szűkebb tárgykörünket, a foglalkoztatási szubvenciók programokat illeti, az OECD-országok gyakorlatában a 80-as évek végére három típus emelhető ki.

### 2.1. A privát szektor szubvencionálása a foglalkoztatás fokozása érdekében

A pótlólagos foglalkoztatás után járó szubvenció korlátozódhat speciális csoportokra vagy lehet általános. Kedvezményezettje az a munkáltató, aki egy bizonyos szint (pl. a jelenlegi tényleges foglalkoztatás 90 vagy 100%-a) felett növeli a vállalkozásánál a foglalkoztatást.

Spanyolországban például 1988 óta működik egy nem célzott szubvenciók séma. A múltban időről időre alkalmazta ezt a megoldást Kanada, Svédország, az Egyesült Királyság és az USA, de már felhagytak vele. Jelenleg a célzott foglalkoztatási szubvenciókat preferálják. Ezek rendszerint időlegesek, s olyan feltétel mellett kapják a munkáltatók, hogy növelik új foglalkoztatottjaik számát, és nem küldenek el más munkásokat. A legtöbb ország a tartósan munka nélkül maradókat részesíti előnyben. Finnország, Németország, Hollandia, Portugália és Svédország átlagban kb. 3000 dollárt vagy annál többet ajánl egy-egy tartós munkanélküli foglalkoztatásáért, a többi ország szignifikánsan kisebb összeget fordít erre.

Néhány szubvenciók sémával relatíve széles és változó csoportokat igyekeznek elérni. Az USA-ban alkalmazott ún. *Targeted Tax Credit-program* például 9 különböző csoportra vonatkozik, felnőttekre, fiatalokra, beleértve olyanokat is, akik különbözőfajta jövedelemtámogatásban is részesülnek. Az idős munkások foglalkoztatását elősegítő szubvenciók néhány országban igen jelentősek, nevezetesen Németországban, Japánban, Spanyolországban. A szubvenciók célzottjai másrészt a részmunkaidőben foglalkoztatottak (Franciaország) és a relatíve alacsony bérűek (Hollandia). Néhány országban az olyan helyi kezdeményezéseket támogatják, amelyek tartós munkahelyeket teremtenek. Ezek a programok azonban rendszerint nem kiterjedtek: csak Franciaországban és Portugáliában számottevő a hatásuk. Japán egy sor olyan eszközt alkalmaz, amely depresszióban lévő ágazatokban segíti a munkanélküliség megelőzését.

A szubvenció relatív költsége általában kb. ugyanakkora, mint a képzési programoké.

1. táblázat. Szubvenciók a privát szektor számára

Ország	Résztevők a munkaerő %-ában	Összes kiadás a GDP %-ban	Egy résztvevő helyére jutó USA-dollár
Ausztrália	0,2	0,04	5 900
Finnország	0,1	0,03	12 200
Franciaország	–	0,01	–
Németország	0,1	0,02	8 700
Görögország	–	0,13	–
Írország	0,1	0,01	2 600
Hollandia	0,4	0,04	4 000
Új-Zéland	0,7	0,21	8 500
Norvégia	0,08	0,02	13 400
Portugália	–	0,04	–
Spanyolország	–	0,02	–
Svédország	0,1	0,04	13 700
Egyesült Államok	–	0,01	–

Forrás: Labour market policies for 1990s. OECD, 45. old.

A programok elemzéséből kiderül, hogy a legtöbb szubvenció nagy holtteher-hatásnak van kitéve, vagyis sok munkahely szubvenció nélkül is létrejött volna. Az állásoknak gyakran csak a 20%-a köszönhető a programoknak, amelyek így sokkal drágábbak, mint ahogy az a közvetlen számításokból látszik. Egy, a tartósan munka nélkül maradók érdekében bevetett eszközöket vizsgáló OECD-elemzés szerint a toborzási szubvenció fő hatása az, hogy a célzott csoportnak előnyt biztosít más álláskeresőkkal szemben. A munkalehetőségek ilyen újraelosztása indokolt lehet, különösen akkor, ha egyesek olyan nagy nehézségekkel küzdenek, hogy más módon soha nem jutnának munkahelyhez.

## 2.2. A munkanélküliek vállalkozásindításának támogatása

A legnagyobb ilyen programokat Franciaországban, Görögországban, Írországban, Spanyolországban és az Egyesült Királyságban indították (lásd a 2. táblázatot).

Ezeket a szubvenciókat úgy tekintették, mint a munkanélküliségély-programok kiterjesztését. Néhány országban (Belgium, Luxemburg, Portugália, Spanyolország, USA) csupán arról van szó, hogy a munkanélküli-segélyt egy összegben vagy bizonyos rögzített perióduson belül fizetik ki, gyakran megnövelve granttal vagy kölcsönrel. De gyakran önálló, elkülönült programok is léteznek, hasonló szubvencióösszeggel. A sikertelen próbálkozót csak néhány országban (Spanyolország, USA) fosztják meg a jövőbeli munkanélküliségi kompenzációtól. Ausztráliában, Dániában, Finnországban a hatóságok speciális kép-

zést ajánlanak azoknak a munkanélkülieknek, akik azt fontolgatják, hogy vállalkozásba kezdenek.

2. táblázat. Szubvenciók a munkanélküliek vállalkozási kezdéseihez

Ország	Résztevők a munkaképes népesség arányában évente	Közkidadások	
		Teljes ki- adás a GDP %-ában	Egy részt- vevőre jutó USA-dollár
Ausztrália	0,01	–	1600
Belgium	0,04	–	–
Dánia	0,03	0,02	26000
Finnország	0,14	0,03	8800
Franciaország	0,23	0,03	5350
Németország	0,04		2900
Görögország	0,29	0,05	2100
Írország	0,21	0,03	3000
Portugália	0,10	0,02	1500
Spanyolország	0,45	0,20	9100
Svédország	0,04	0,01	7100
Egyesült Királyság	0,28	0,04	4200

*Forrás:* Labour Market Policies for the 1990s, OECD, 46. old.

Az értékelő tanulmányok Franciaországban és az Egyesült Királyságban azt mutatták, hogy a résztvevők 50–60%-a 3 évnél hosszabb ideig maradt talpon, míg 15%-uk tartósan sikeresnek bizonyul, sőt további munkahelyeket teremt. Angol értékelések szerint a túlélő vállalkozások 1/4-e nem indult volna el támogatás nélkül. Bár ezek a programok munkapolitikai eszközök, az általános iparfejlesztési és vállalkozássegítő politikák részei is. Ez utóbbiak, amelyek a tőkepiaci vagyon növelését szolgálják, csökkenthetik a szubvenciók szükségességét.

### 2.3. Közvetlen munkahelyteremtés a közösségi szektorban

A 80-as évek közepe előtt a munkapiaci költségvetés relatíve nagy részét költötték közhasznú foglalkoztatási programokra. Ezek ideiglenes jellegűek voltak, és nem jelentettek versenyt a rendszeres foglalkoztatás számára. A munkákat korlátozott periódusra hirdették, azzal a feltétellel, hogy a helyzet javulásával azonnal félbeszakítják.

Valamikor sok kormány indított nagy beruházási programokat, hogy az állástalanokat foglalkoztassa. Ilyen közhasznú munkák ugyan ma is léteznek, de a közvetlen munkahelyteremtő törekvések inkább a szolgáltatási szférára és a helyi infrastrukturális szektor beruházásaira koncentráltak. Ez a változás részben azért ment végbe, mert az építkezés túl tőkeintenzívvé vált, részben pedig

annak tulajdonítható, hogy változott a munkanélküliek képzettség szerinti összetétele.

A 3. táblázat szerint a legnagyobb ilyen program jelenleg Belgiumban fut. Ez a legtöbb más országbeli és a régebbi belga programoktól is különbözik: a résztvevők rendes foglalkoztatási szerződést kötnek, rendszerint a helyi hatóságokkal. A toborzás más formáit korlátozták, így a közszektor összes munka-lehetőségeinek nagy részét a munkanélküliek számára biztosítják.

Jelentősebb ideiglenes munkaprogramok Finnországban, Németországban, Írországban, Portugáliában, Spanyolországban és Svédországban vannak. Ezek Németországban és Írországban majdnem 1 évig tartanak, másutt rövidebbek.

Ausztrália, Hollandia, Új-Zéland és Norvégia az 1980-as évek második felében legtöbb munkahelyteremtő programját megszüntette. Az USA ugyanezt már 1985 előtt megtette, míg az Egyesült Királyság Community Programját kiszorította az 1988-ban indított Foglalkoztatási Képzési Program. Nem mintha a munkapiacra kedvező változások következtek volna be. Inkább arról a széles körben táplált hitről volt szó, hogy az ilyenfajta közvetlen munkahelyteremtő programok nem jól szolgálják a munkanélkülieket. Alacsony hatékonyságuk és a költség-szabályozás szintén fontos szerepet játszott a döntések meghozatalában.

3. táblázat. Közvetlen munkahelyteremtő programok

Ország	Résztvevők a munkaerő %-ában	Teljes kiadás a GDP %-ában	A résztvevők helyére jutó USA-dollár évente
Ausztrália	0,1	0,02	10 900
Ausztria	–	0,02	9 450
Belgium	–	0,67	12 900
Kanada	–	0,02	3 800
Finnország	1,1	0,44	16 400
Franciaország	0,1	0,01	4 700
Németország	0,5	0,16	14 800
Görögország	–	0,02	–
Írország	0,8	0,24	7 000
Hollandia	0,1	0,03	9 600
Norvégia	–	0,14	21 000
Portugália	–	0,05	1 300
Spanyolország	–	0,12	1 300
Svédország	0,3	0,17	18 600
Egyesült Államok	0,1	0,01	5 100

Forrás: OECD, Labour market policies for 1990's. 47. old.

A munkákat legtöbbször a helyi szervezetek szervezik, de a központi kormány finanszírozza. Egy OECD-vizsgálat azt találta, hogy az adminisztratív problémák gyakran csökkentik a hatékonyságot, főként a szabályok gyakori vál-

tozása miatt. Az érintett szervek, hatóságok között komoly konfliktus is támadt a célokat illetően: a helyi közösségeket elsődlegesen a munkák kimenetele érdekelte és nem a foglalkoztatás, mint amelyek forrást biztosítanak olyan projektek számára, amelyeket saját pénzükből nem lennének képesek finanszírozni.

Mindazonáltal a közvetlen munkahelyteremtés valamilyen mértékben javíthatja az álláskeresőket. Ezt a pozitív hatást azonban a szóban forgó vizsgálat nem találta nagyon nagyra. Ezenkívül az sem volt világos, szoros kapcsolatban áll-e ez a hatás a munka tartalmával. A résztvevők egy hányada nyilvánvalóan átképzésre szorulna, bár a munkatapasztalat önmagában is hasznos lehet.

### 3. Az egyes foglalkoztatási programok mikro- és makroszintű értékelésének módszerei

#### 3.1. Mikroszintű értékelési módszerek

Az egyes aktív munkapiaci eszközök értékelése főleg mikroszinten történik, bár gyakran a makroökonómiai következményeket is felméri (például a munkanélküliek mobilizálásának költségvetési nettó költsége).

Az értékelés kapcsán a következő kérdések merülnek fel: Mit próbálunk mérni? Mely közgazdasági változók jellemzik egyértelműen az eszközök hatását? Hogyan mérjük ezt a hatást? Hogyan derítsük ki a mellékhatásokat?

Az aktív munkapiaci eszközök közvetlen vagy közvetett célja, hogy növeljék a munkaerőben megtestesült emberi tőke mennyiségét vagy minőségét. Így az értékelés hagyományos mikroökonómiai értelemben a reálbérek vagy a foglalkoztatás változásának megfigyelésén alapul.

Az irodalomban általában három mérési módot használnak:

1. Az első az aktív munkapiaci programokban résztvevők kereseteit vizsgálja a program előtt és után. A módszer előfeltevése az, hogy az aktív munkapiaci eszközök – növelvén a résztvevők emberi tőkét – növelni fogják keresetüket. A program érintettjeinek keresetét egy kontrollcsoport keresetével hasonlítják össze. Az aktív munkapiaci eszközök hozadéka az egyén emberi tőkéjében mutatkozik. Ez a fajta megközelítés főként a képzési programok értékelésének elterjedt módszere. Van azonban két komoly veszélye: egyrészt a foglalkoztatási hatásokat vagy az újrafoglalkoztatási valószínűségeket nem méri; másrészt a kontrollcsoportos eljárás önmagában is sok veszély forrása.

2. Néhány esetben a kereseteket nehéz úgy interpretálni, mint amik az emberi tőke növekedését mérik. Ilyen eset például a közhasznú foglalkoztatás. Itt az egyén által termelt output mérhető, összevetve az elhelyezés költségével. Mivel az ilyen programok esetében nagy az esélye a foglalkoztatási vagy outputkiszorítási hatás megjelenésének, azokat úgy alkotják meg, hogy ne rivalizáljanak más köz- vagy privát foglalkoztatással.

3. Az aktív munkapiaci eszközök hatékonyságának legelterjedtebb vizsgálati módszere az újrafoglalkoztatás valószínűségére gyakorolt hatás felmérése. Egy program akkor sikeres, ha *a)* az érintett egyén újrafoglalkoztatásának valószínűsége nagyobb, mint a programon kívül eső munkanélkülieké, és *b)* ha az ilyen

egyének foglalkoztatásának időtartama hosszabb, mint azoké, akik más státusból lépnek új állásba.

Akár a keresetek, akár az újrafoglalkoztatás valószínűségének változásával mérjük az aktív munkapiaci eszközök hatásosságát, mindkét esetben komoly nehézségeket okoz egyrészt a kontrollcsoport kiválasztása, másrészt azoknak a mellékhatásoknak a leválasztása, amelyekről már korábban szóltunk (holt teher, kiszorítási, fluktuációs). Csak ez utóbbiak elkülönítése teszi lehetővé a munkahelyteremtést elősegítő eszközök nettó költségének kiszámítását.

Az aktív munkapiaci eszközök értékelésének hagyományos eljárása az, hogy először csak egyszerű méréssel, például az újrafoglalkoztatás valószínűségével mérik a hatást, s csak az ezt követő kifinomultabb vizsgálatok derítenek fényt a kiszorítási és holtteher-hatásokra.

### 3.2. Makroszintű értékelési módszerek, különös tekintettel a „transition” megközelítésre

Néhány elemző állítása szerint ha a program elég kiterjedt, akkor a nettó makroökonomiai hatása már a kezdeti fázisban kideríthető (*Haskel és Jackman, 1988*).

A „transition” megközelítés idősoros elemzésen alapszik, azt vizsgálják, hogy az aktív munkapiaci eszközök – ceteris paribus – miként hatnak a tartamspecifikus munkanélküliségből való kilépésre (outflow rátára).

A hipotézis szerint pozitív a hatásuk a célzott csoport kilépési rátájára, míg az irányítottág eredményességét és az esetleg jelentkező aggregált kiszorítást a nem célzott csoport kilépési rátájára gyakorolt negatív hatás, a fluktuációs effektust pedig a belépési rátára való pozitív hatás mutatja. A holtteher-hatás esetén nem mutatható ki érdemi befolyás a kilépési rátára.

A „transition” módszer kiterjeszhető keresztmetszeti elemzésre is. Ekkor a kiinduló feltételezés az, hogy a tartós munkanélküliség (*UL*) akkor állandó, ha az e kategóriába történő belépés (*IL*), illetve kilépés (*AL*) megegyezik. Ennek alapján

$$UL = UL \frac{IL}{AL} = \frac{IL}{AL/UL}$$

Ha a belépés adott, a kilépési ráta emelkedése a tartós munkanélküliség azonos irányú csökkenésével jár együtt. A kilépés rátája azonban nemcsak a rendelkezésre álló programoktól függ, hanem a gazdaság általános állapotától is. Ezért van szükség arra, hogy átfogóan elemezzük a kilépési rátára ható tényezőket. Legyen *A*: azok száma, akik a periódus alatt kilépnek a munkanélküli kategóriából; *U*: a munkanélküliek száma (a periódus elején); *V*: az üres állások aktuális száma (a periódus elején); *c*: a munkanélküliek átlagos álláskeresői hatékonysága foglalkoztatási politika hiányában.

$c^* = c(1+aM)$ , ahol  $M = \sum B_i E_i$ .

$E_i$ : a foglalkoztatási politikák súlyozott összessége.

$A = f(V, c^*U)$ ;  $f_1, f_2 > 0$  (1)

A kilépők száma tehát az üres állások számától és a munkanélküliek keresési tevékenységétől függ.

Feltesszük, hogy a függvény konstans volumenhozadéku, így (1)-et felírhatjuk a következőképpen:

$$\frac{A}{U} = c^* f \left[ \frac{V}{c^*U} \right] \quad (2)$$

Loglinearizálva az

$$\ln \left[ \frac{A}{U} \right] = \ln c^* + \delta_1 \ln \frac{V}{c^*U} = \delta_1 \ln \frac{V}{U} + (1-\delta_1) \ln c^* = \ln \frac{V}{U} + (1-\delta_1) \ln(c(1+aM)) \quad (3)$$

összefüggést kapjuk.

Tegyük fel, hogy  $aM$  kicsi érték:

$$\ln \frac{A}{U} = \ln \frac{V}{U} + (1 - \delta_1) \ln c + (1 - \delta_1) aM. \quad (4)$$

A becslést a következő egyenlettel végezhetjük el:

$$\ln \frac{A}{U} = \text{konstans} + \text{szekon} + \delta_1 \ln \frac{V}{U} + \delta_2 \ln c + \sum_{i=1}^n Q_i E_i + \delta_3 t/100 + e, \quad (5)$$

ahol  $Q_i = \delta_2 a \beta_i$

E megközelítés kidolgozói is különös figyelmet szentelnek a tartós munkanélküliség kezelésének. A kilépési rátát ezért nemcsak a munkanélküliek összességére vizsgálják, hanem – definiálva a tartamspecifikus és kilépési rátát – annak időbeli alakulását is elemzik. A tartamspecifikus kilépési ráta:

$$\left[ \frac{A}{U} \right]_{dt} = \frac{U_{dt} - U_{d+1,t+1}}{U_{d,t}}$$

Ez a mutató azt jelzi, hogy az adott  $d$  tartamú munkanélküliek relatíve mekkora része hagyta el  $t+1$  és  $t$  időszak között e csoportot.

Az (5) becslő függvény módosításával kapják a tartamspecifikus kilépési ráták magyarázó függvényét:

$$\ln \left[ \frac{A}{U} \right] d = \text{konstans} + \text{sezon} + \delta_1 \ln \left[ \frac{V}{U} \right] + \delta_2 \ln Sd + \delta_3 \ln \left[ \frac{A}{U} \right]_{d-1} + \\ + \sum_{i=1}^n Q_i E_i + \delta_4 t/100 + e \quad (6)$$

Az (5) és (6) függvények között az alapvető különbség az, hogy  $c$  helyett  $Sd$ -t, a  $d$  kategória „túlélési valószínűségét” szerepelteti. A két kategória lényegében ugyanazt a célt szolgálja: megengedi a keresési hatékonyság eltérését a munkanélküliek között. Ilyen különbségek két ok miatt merülhetnek fel: a heterogenitás, illetve az állapotfüggőség miatt. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a kilépési valószínűségek a munkanélküliség időtartamának növekedésével párhuzamosan csökkennek. Ugyanezt okozhatja azonban az is, ha változik a megfigyelt csoport struktúrája (kor, iskolázottság stb.). A két hatás elválasztása makroszinten nem lehetséges, de ez az aktív munkapiaci eszközök értékelésében nem okoz gondot, hiszen akár az egyik, akár a másik hatás okozza a kilépési valószínűségek csökkenését, ez az adott eszközre vonatkozó konklúziót nem változtatja meg.

Ha nem volna heterogenitás és a munkanélküliek álláskeresési hatékonyságát csak a munkanélküliségben eltöltött idő (vagyis csak az állapotfüggőség) magyarázná, akkor  $Sd$ -nek nem volna szerepe a tartamspecifikus egyenletekben, és az aggregált kiáramlási egyenletben a  $c$  csak a munkanélküli sereg tartam szerinti struktúrájától függne.

Ha pedig az ellenkező szélsőséget tekintjük, vagyis nem volna állapotfüggőség, hanem csak a heterogenitás okozná a kilépési valószínűségek különbségét, akkor  $Sd$ -nek pozitív hatása volna a tartamspecifikus egyenletekben és  $c$ -nek nem lenne szerepe az aggregált egyenletben.

A valóságban azonban minden valószínűség szerint mindkét hatás érvényesül, így joggal várhatjuk, hogy mind a  $c$ -nek lenne szerepe az aggregált egyenletben, kifejezve az állapotfüggőség hatását, mind pedig  $Sd$ -nek a tartamspecifikus egyenletekben, tükrözve a heterogenitás hatását.

A „transition” módszer, mint említettük, alkalmazható keresztmetszeti elemzésekre is. A keresztmetszeti elemzésnél azonban problémák merülnek fel a belépési és a kilépési ráták becslésénél. A problémák abból származnak, hogy a részpiacokon a munka iránti azonos kereslet, illetve kínálat mellett is különbözhet az üres állások száma. A munkapiac egyes szegmensein egyrészt eltérőek lehetnek a munkaerő-tartalékok. Ezért a munkaerő iránti kereslet változása más-ként módosíthatja a kínált üres állások számát. Ugyanakkor a munkapiac szegmensei aszerint is különbözhetnek, hogy a foglalkoztatási programok teremtette munkahelyek milyen súlyt képviselnek. Ezért a belépési és a kilépési ráta regressziós vizsgálatánál olyan kontrollváltozókat kell alkalmazni, amelyek képesek figyelembe venni a munkaerőpiacok különböző állapotait és a különböző munkaerő-mobilitási mintákat.

A „transition” megközelítés empirikus alkalmazhatóságát és az empirikus alkalmazás eredményeit két ország esetére mutatják be a szerzők. Anglia esetében a különböző programok hatásainak idősoros, Németország esetében pedig ke-



resztvételi vizsgálatát végezték el. Mielőtt ezeket ismertetnénk, áttekintjük az ebben a vizsgálatban szereplő programokat s azok mikroszintű értékeléseit.

#### 4. A német foglalkoztatási szubvenciók programok és mikroszintű értékelésük

Németországban a Bundesanstalt (Szövetségi Foglalkoztatási Intézet) hagyományos funkciója a különböző foglalkoztatási programok és technikák működtetése. Szerepköréhez tartozik:

- az üres állások hirdetése és a munkanélküliek elhelyezése a 146 helyi és 483 alsóbb szintű hivatal felőli hálózatán keresztül;
- a foglalkoztatási tanácsadás, amely a munkáltatóknak és a munkavállalóknak egyaránt információkat nyújt a munkaerőpiac trendjeiről, valamint egyéni tanácsadással szolgál, különösen a képzettek számára.

A fenti hagyományos eszközöket egészítették ki az utóbbi években szubvenciók programokkal. Ezek keretében támogatni lehet:

- az állásra való jelentkezéseket,
- az irodába való utazás költségeit,
- a költözési költségeket,
- a munkaruhát és munkaeszközöket,
- a különélési segélyt az otthonuktól messze dolgozók számára,
- az első teljes fizetésükre várók vagy kisvállalkozásba kezdők áthidaló segélyezését.

A Bundesanstalt azok számára is működtet egy sor programot, akik speciális problémák miatt nem találnak munkát.

1. Szakmai rehabilitáció a fizikai vagy mentális alkalmatlanságban szenvedőknek. Az 1980-as évek végén évente 300 000 ember kapott ilyen képzést.

2. Szakmai képzés fiatalok számára. Az 1980-as években minden évben átlagosan 40 000 felett volt azok száma, akik ilyen képzésben részesültek.

3. Szakmai képzés és pénzügyi segély külföldiek számára. Évente 40 000 esetet támogatnak.

4. 1988 óta létezik az a program, amely a kelet-európai emigránsokat segíti. Egyéb szubvenciók programok támogatják

– azokat a munkásokat, akiket rövidített munkaidőben foglalkoztatnak. Számukra hat hónapig segélyt folyósítanak, mégpedig a munkanélküli-segély szabályai szerint, bár kivételes körülmények között a fizetés időtartama 24 hónapra is kiterjedhet. Speciális szubvenciót ad a Bundesanstalt az építőiparban is;

– azokat a munkáltatókat, akik az 59 évesnél idősebb munkásukat nyújtják. A szubvenció a bruttó bér 65%-a. Ennek fejében a munkáltatónak munkanélkülit kell alkalmaznia. 1987-ben 75 000 ilyen kérelem érkezett, amelynek legtöbbjét elfogadták;

– azokat a munkáltatókat, akik nehezen elhelyezhető munkanélkülit vesznek fel. Az ún. integrációs szubvenció a normál bér 50%-a, és hat hónapig folyósítható.

#### 4.1. Bérszubszenciók és a munka közbeni képzés

A Bundesanstalt olyan programokat is finanszíroz, amelyek a munka folyamán megvalósuló képzést szolgálják. A szubszenciót ilyen esetben a vállalatnak fizetik. A célja a nehezen elhelyezhető, tartósan munka nélkül maradók, az idősek, a képzettség nélküliek elhelyezése. A szubszenció 50–70%-a a keresetnek, és két évig folyósítható, bár hat hónap után csak csökkentett összeggel. A legnagyobb szubszenciót az idősebb munkások után kapják: azok a munkáltatók, akik olyan munkásokat alkalmaznak, akik legalább két éve munkanélküliek, a bér-költség 75%-ában szubszencionálhatók, akár 8 éves periódusra is.

1989-ben ezt a fajta szubszenciót kiterjesztették az egy évnél hosszabb ideje munka nélkül lévők számára (koruktól függetlenül). A támogatás legalább egy évre szól, a munkáltatók viszont legalább heti 18 óra foglalkoztatást kötelesek biztosítani. A három évnél hosszabb ideje munka nélkül lévők alkalmazása esetén a szubszenció az első hat hónapban 80%-os, a második hat hónapban 60%-os. A 2 és 3 éve tartó munkanélküliség esetén ez az arány 70, illetve 50%, míg az 1. és 2. év között az első hat hónapban 60, a másodikban 40%-os szubszenció jár a munkáltatónak.

E programnak két fontos jellemzője van. Az egyik az, hogy a támogatás aránya relatíve magas, a másik pedig az, hogy a tartós munkanélkülieket célozza meg.

Ami a korstruktúrát illeti, a fiatalok túlsúlya a jellemző. Az egy évnél rövidebb ideig munka nélkül lévők aránya a meghatározó. A résztvevők majdnem háromnegyede 6 hónapnál nem hosszabb ideig veszi igénybe a szubszenciót. Ez arra világít rá, hogy a bérszubszenciós programok nagy helyettesítési hatást váltanak ki, s a holtteher-hatás is jelentős lehet.

A korábbi évek bérszubszenciós programjairól csak részleges vizsgálatok készültek. A továbbképzési programokat viszont átfogóan elemezték.

A német képzési programok vizsgálati adataiból három olyan mozzanatot emelünk ki, amely információkat ad a bérszubszenciós programokról is.

1. Milyen az újrafoglalkoztatás valószínűsége az egyes képzési fajtáknál?

2. Milyen a programból lemorzsolódók aránya az egyes képzési fajták esetében, és ezek hány %-a nem kapott munkanélküli-segélyt?

3. A programokat sikeresen lezárók hány %-a állt foglalkoztatásban 2 év után is?

*ad 1. Hofbauer (1981) felmérést végzett azokról, akik 1979 júliusa és 1980 szeptembere között sikerrel vettek részt a továbbképző, az átképző- és a bérszubszenció-programokban. Az újrafoglalkoztatás valószínűsége a bérszubszenció kedvezményezettjei esetében volt a legnagyobb, az adott periódusban csupán 1,2%-uk marad munka nélkül. A továbbképzésben részt vevők között ugyanez az arány 8,2%, az átképzettek esetében 11%-os. Ez megfelelt az előzetes várakozásoknak: a bérszubszenció kedvezményezettjei a képzés alatt ténylegesen dolgoznak, és úgy tűnik – legalábbis egy rövid ideig – képesek megtartani munkaképességüket.*

*ad 2. Hofbauer és Dadzio (1984) kiterjesztette Hofbauer előző vizsgálatait. Ebből kiderült, hogy a programokból idő előtt kilépők aránya az átképzési programok esetében 26%, míg a bérszubszenciós programoknál 13%. Ez a különbség*

azonban a résztvevők összetételének különbözőségével magyarázható: a 8 általánost be nem fejezők és a szakképzettség nélküliek aránya az átképzés résztvevőinek 75%-a, míg a bérszubszcenciós programok esetében csak 35%.

A programból kiesők egy része 1983 közepéig nem kapott munkanélküli-segélyt, azaz minden valószínűség szerint munkához jutott. Ezek aránya a bérszubszcenciós program esetében 68%, az átképzéseknél 44%, s a kiegészítő képzésben résztvevők között 57%. A programot 1983 első negyedévében sikeresen zárók 87%-a talált munkát ugyanezen év júniusára. A megfelelő arányok a továbbképzésnél 58%, a kiegészítő képzésnél 53%.

Ezek az eredmények azt demonstrálják, hogy a bérszubszcenciós programok hatásfoka magas. Pessimistább értelmezés szerint azonban növekvő holtteherhatással kell számolni, hiszen nagy volt azoknak a száma, akik a programból idő előtt kilépve közvetlenül foglalkoztatásba léptek. Ez ugyanis azt valószínűsíti, hogy valójában nem volt szükségük erre a fajta képzésre.

ad 3. Hofbauer és Dadzio (1987) később azt is megvizsgálta, mi volt a különböző programok résztvevőinek státusa két évvel a sikeres lezárás után.

A 4. táblázatból látható, hogy az újrafoglalkoztatási valószínűség időben állandó.

4. táblázat. A program lezárása előtt munka nélkül levő egyének munkapiaci státusa (%-ban)

Program	Foglalkoztatott 3 hónap után <sup>a</sup>	Foglalkoztatott 2 év után <sup>b</sup>
Kiegészítő képzés	53	54
Továbbképzés	58	59
Bérszubszcenciós képzés	87	87

a Hofbauer–Dadzio (1984);

b Hofbauer–Dadzio (1987); azokat tekintik foglalkoztatottnak, akik társadalombiztosítási járulékot fizetnek

Forrás: Hofbauer–Dadzio (1984, 1987)

#### 4.2. Közvetlen munkahelyteremtő programok Németországban

A Bundesanstalt által létrehozott rendszer, az ún. ABM (Allgemeine Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung) célja az, hogy ideiglenes foglalkoztatást biztosítson a munkanélküliek számára.

Az ide sorolt programok nem szoríthatnak ki már létező technikákat, olyan új projekteknek kell lenniük, amelyek nem jöttek volna létre szövetségi segítség nélkül, s a köz számára hasznos outputot kell termelniük. A költségek 10%-át szponzorok fedezik, a maradék 90%-ot a Bundesanstaltnak kell állnia.

A helyi foglalkoztatási hivataloknak olyan munkásokat kell kiválasztaniuk, akik legalább 6 hónapja munkanélküliek, s a támogatás rendszerint egy évig tarthat. Az 1980-as évek közepén 100 000 egyénnél több munkanélküli vett részt az ABM-programban. (A jellemző adatokat lásd az 5. táblázatban.)

5. táblázat. Az ABM-ben résztvevők jellemzői és ágazati megoszlása  
(Minden egyén az 1989 első negyedévében működő programokban vett részt)

Ágazat	Összesen	Munkaké- telenek	50 év felet- tiek	A résztvevők jellemzői				
				25 év al- tiai, kép- zés nélkül	Tartósan (1 évnél hosz- szabb ideig) munka nélkül levők	Nehezen el- helyezhetők	Ipari sérül- tek és egész- ségi problé- mákkal küz- dők	Részmunka- idős foglal- koztatottak (pl. képzési tanfolyamon)
Mezőgazdaság	17351	1445	3696	4945	8949	1929	1648	2312
Talajfeltörés	54	2	11	1	43	1	2	2
Erdőgazdaság	2663	121	612	537	1425	342	259	161
Szállítás	1337	76	293	213	683	162	117	76
Építés	5790	352	126	2161	2286	759	442	3871
Közszolgáltatások	777	41	153	165	372	69	49	107
Adminisztráció	14157	1863	1652	655	8485	3173	842	2775
Szociális szolgáltatás	30501	1416	1741	5546	16149	6086	1010	7854
Egyéb	24055	1419	2138	8176	10660	3700	982	7565
Összesen	96685	6735	11558	21850	49433	16056	5332	21723

Megjegyzés: Néhány egyén több kategóriában is szerepelhet.

Forrás: R. Disney és társai (1992), 92. old.

A legnagyobb felvevők közé tartozik a közületi szektor adminisztrációs szférája és a szociális szolgáltatás. Az idősebbek többségét a mezőgazdaság foglalkoztatja. Legtöbbet a tartós munkanélküliek közül sikerült elhelyezni.

#### 4.3. Az ABM-eszközök értékelése

Már előljáróban hangsúlyozni kell, hogy az ABM-programokat értékelő egyetlen tanulmány sem alkalmazott kontrollcsoportos vizsgálatot. Ebből aztán az következik, hogy nem lehet megválaszolni azt a fontos kérdést, mi történt volna egy ugyanolyan kohorsszal, amely nem vett részt az ABM-programban.

A legkiterjedtebb kutatást *Spitznagel* (1979, 1980, 1985, 1989) készítette. Az alábbiakban az 1989-es tanulmányból ismertetjük a legfontosabb megállapításokat. Az értékelés adatbázisát 856 olyan ABM-programból választották ki véletlenszerűen, amelyek 1985 augusztusában indultak és 2700 résztvevőt öleltek fel. A ki- és belépőket a munkahivatalokban speciális felméréssel követték nyomon.

#### A célzott csoport elérésének hatékonysága

Az ABM-programok a nehezen elhelyezhető, a tartósan munka nélkül maradók, az idősebb munkanélküliek vagy munkaképtelenség és egyéb egészségi problémák miatt elhelyezkedni képtelenek csoportjait célozták meg. A 6. táblázat első két oszlopa az ABM-programban résztvevők struktúráját hasonlítja össze az összes munkanélküli struktúrájával.

6. táblázat. A munkanélküliek összességének, illetve az ABM résztvevőinek összetétele (%-ban)

Jellemzők	Teljes munkanélküliség	Az ABM résztvevői	Foglalkoztatott az ABM után	Munkanélküli az ABM után
Munkaképtelen	1,4	3,5	24,7	64,5
50 évnél idősebb	8,7	3,1	25,6	69,5
25 évnél fiatalabb	4,7	12,2	21,4	51,6
1 évnél hosszabb munkanélküliség	17,5	35,6	22,6	61,7

Forrás: *Spitznagel* (1989)

A 6. táblázatból jól látható, hogy – az idősebb korúak kivételével – a célzott csoportokban az ABM résztvevőinek relatív gyakorisága mindig nagyobb, mint az összes munkanélküli esetében, ami azt mutatja, hogy a program célirányos sikeres.

7. táblázat. Az első foglalkoztatási célállomás az ABM befejezése után

Jellemzők	Foglalkoztatottak				Munkanélküli lett	Képzésbe lépett	Egyéb	Ismeretlen
	Összes	Elhelyezés	ABM-ben résztvevő vállalat biztosította	Önálló elhelyezkedés				
ABM előtti munkanélküliségi időtartam								
13 hétnél kevesebb	26,1	9,2	9,5	7,4	50,4	9,0	2,9	11,8
13– 25 hét	26,9	7,8	7,4	11,7	51,1	6,1	7,4	8,4
26– 38 hét	22,6	5,8	8,7	8,1	57,7	4,0	5,7	10,0
39– 51 hét	21,1	5,7	6,9	8,5	61,1	3,6	6,8	7,3
52– 77 hét	20,0	5,2	7,6	7,2	64,7	3,0	4,0	8,4
78–103 hét	25,1	7,1	11,9	6,1	60,1	5,1	5,1	4,5
Együtt	22,4	6,2	8,9	7,3	59,8	4,5	4,8	8,4
Férfi	21,4	6,8	7,4	7,2	61,3	5,3	4,4	7,7
Nő	24,8	5,1	12,1	7,6	56,9	3,2	5,8	9,5

Forrás: Spitznagel (1989) 531. old.

A 6. táblázat harmadik és negyedik oszlopa azt mutatja, hogy az ABM-programban résztvevők különböző kategóriáiban a program befejezése után hány % vált foglalkoztatottá, s hány % került ismét a munkanélküliek közé. Látható, hogy még a 25 évnél fiatalabbak esetében is a résztvevők több mint a fele újra munkanélkülivé vált.

Érdekes lehet az eredmények részletekbe menő vizsgálata. *Spitznagel* az ABM-program előtt munkanélküliségben eltöltött idő szerint vizsgálja az elhelyezkedési esélyeket, az első foglalkoztatottsági célállomást aszerint differenciálva, hogy hogyan szerezte az illető az állását. Három kategóriát különböztet itt meg: a munkahivatalok által lebonyolított elhelyezést, az ABM-programokban résztvevő vállalatok által megtartott foglalkoztatást és az egyén sikeres keresése által megvalósult foglalkoztatást.

Látható, hogy minél hosszabb volt a munkanélküli-periódus, annál nagyobb az újra munkanélkülivé válók aránya, illetve annál kevesebben találnak önállóan munkahelyet.

Az azonban nem világos ebből, hogy rövid vagy hosszabb ideig maradnak-e ezekben az állásokban, illetve a munkanélküliek seregében. Fontos tehát annak vizsgálata, hogy mi történt hosszú távon az ABM-programok résztvevőivel.

A 8. táblázat összegzi az ABM-program megvizsgált résztvevőinek a munkapiaci státusát 1986-ban, közvetlenül a program befejezése után, és 1989-ben, 32 hónappal később.

8. táblázat. Az egyének munkapiaci státusa az ABM után (%-ban)

	Első célállomás 1986	Célállomás 32 hónappal később, 1989
Foglalkoztatott	22,4	41,2 <sup>a</sup>
Munkanélküli	59,8	41,3
Képzés	4,5	3,2
Egyéb <sup>b</sup>	4,8	10,3
Ismeretlen	8,4	4,0

<sup>a</sup> ABM-programokkal együtt

<sup>b</sup> Nyugdíj, kilépés a munkapiacról, betegség

Forrás: *Spitznagel* (1989)

A számokból kitűnik, hogy hosszú távon kb. 40-40%-os a foglalkoztatottak és a munkanélküliek aránya az ABM-program résztvevőinél. Kontrollcsoport híján azonban végül nem tudjuk megállapítani, hogy az ABM sikeres-e vagy sem, mert nem tudunk összehasonlítást tenni az 1985 végén még munkanélküli, de 1989-ben már foglalkoztatott olyan egyénnel, akik semmilyen programban nem vettek részt.

### Az ABM költségei

A 9. táblázat az egy munkásra jutó átlagos költségeket mutatja az 1981–85-ös periódusban. Nyilvánvalóan látszik ebből, hogy az ABM-program marginális költségei drámaian növekedtek az 1980-as évek első felében. Ez azt sugallja, hogy az ABM kiterjesztése csak növekvő költségek mellett lehetséges.

9. táblázat. Az ABM egy támogatottra jutó bruttó és nettó költségei

	1981	1984	1985
Támogatottak száma (1000 fő)	40	71,0	87,0
Átlagos bruttó költség (1000 DM)	41	35,9	38,7
Átlagos nettó költség (DM)	700	1 352,0	3 391,0
Átlagos nettó költség (DM) (közvetett hatások nélkül)	n. a.	10 456,0	13 579,0

Forrás: R. Disney és társai (1992)

#### 4.4. A volt kelet-németországi területek bérszubszenziós programjának javaslata

Akerlof és társai (1991) szerint a keletnémet gazdaság összeomlása egyfelől az itt gyártott termékek iránti kereslet megszűnéséből, másfelől az ár-költség nyomásból fakad. Javaslatauk ez utóbbival kapcsolatos. A keletnémet bérek gyors növekedése, amelynek célja az, hogy azok néhány éven belül elérjék a nyugati szintet, megnövelte a költségeket, amely a legtöbb vállalatot életképtelenné tette. Ebből viszont az következik, hogy a vállalatokat nem lehet privatizálni. A szerzők számításai szerint a keletnémet foglalkoztatottaknak csak 8%-a dolgozik életképes ágazatokban, vállalatokban. A probléma megoldására olyan bérszubszenziót ajánlanak, amely a teljes munkaerőköltség 50 (esetleg 75) %-ának szubszenzióalását jelentené. Úgy becsülik, hogy ennek nyomán az ipari foglalkoztatottak 37 (77)%-a tarthatná meg munkahelyét.

Az IMF szakértői véleménye szerint ezek a számítások túl jó színben tüntetik fel a bérszubszenzió hatását, ami arra vezethető vissza, hogy az elemzés statikus, és csak az első évre vonatkozik. Ezeket a számokat akkor fogadhatnánk el, ha a bérszubszenzió folytatódna, miközben a feltételek változatlanok maradnának. Ez a feltételezés azonban nem állja meg a helyét, a vállalatok életképessége sok más tényezőtől is függ. Az Akerlof-terv bérszubszenziót ajánl minden foglalkoztatott számára, vagyis nemcsak az új, hanem a régi állásokat is támogatná. Ennek azonban nagy a kockázata, mert konzerválja a *status quó*t a termelésben és a foglalkoztatásban egyaránt. A szakértők véleménye szerint a tervgazdaságból a piacgazdaságba való átmenet során nem megfelelő eszköz a régi állások megőrzése bérszubszenzióval, a piaci erőknél meg kell engedni, hogy kiiktassák azokat a vállalatokat, amelyek tönkrementek a keleti kereslet megszűnése miatt. Ehelyett azt ajánlják, hogy a már működő marginális rövid távú szubszenziós



programokba kellene belépniük a munkanélkülieknek. A gyakorlatban ez utóbbi meg is valósul: míg 1991 januárjában e területek 700 000 munkanélkülijéből kb. 20 000 vett részt a hagyományos ABM-programokban, addig 1992 januárjában az 1 350 000 munkanélküliből már 400 000 résztvevőt regisztráltak.

## 5. Anglia bérszubszienciós és közvetlen munkahelyteremtő programjai

Mint mindenütt, a 70-es évek közepétől Angliában is óriási problémát jelentett a recesszió nyomán kialakult munkanélküliség, s az ellene való küzdelem során különböző eszközöket vetettek be. Az 1980-as évek első feléig kiemelt szerepet az ideiglenes munkahelyteremtés és a bérszubszienciós programok játszottak. Az utóbbi években azonban, amikor egyre tudatosabbá válik az, hogy a munkanélküliségi probléma megoldásában a gazdasági növekedés is korlátozó tényező, a képzést és a munkakeresést elősegítő programok kerülnek előtérbe.

1975 és 1991 között Angliában a felnőtt munkanélküliség csökkentésére a következő munkahelyteremtő és bérszubszienciós programokat alkalmazták.

### *Ideiglenes munkahelyteremtő eszközök*

- Munkahelyteremtő Program (JCP) 1975–1978
- Speciális Ideiglenes Foglalkoztatási Program (STEP) 1978–1981
- Közösségi Vállalati Program (CEP) 1981–1982
- Közösségi Program (CP) 1982–1988
- Foglalkoztatási Akció (EA) 1991–

### *Bérszubszienciós eszközök*

Ezen belül: Munkahely-meghatározó:

- Ideiglenes Foglalkoztatási Szubszienció (TES) 1975–1979
- Ideiglenes Rövidített Munkaidejű Kompenzáció (TSTWCS) 1979–1984

Foglalkoztatási kiterjesztő:

- Kisvállalkozások Foglalkoztatási Szubszienciója (SFES) 1977–1980

Célzott:

- Felnőtt Foglalkoztatási Szubszienció (AES) 1977–1978
- Új Munkaerő Program (NWS) 1987–1988
- Munkakezdesi segély (Jobstart) 1986–1991

Önállók számára:

- Vállalati Járadéki Séma (EAS)

A következőkben a munkahelyteremtő programok közül a Közösségi Programmal (CP) foglalkozunk részletesebben, majd a szubszienciós programok mindegyikéről szólnunk.

### *5.1. Munkahelyteremtő program: a Közösségi Program*

A CP-program kiválasztásának az az oka, hogy ez a program tartott a leghosszabb ideig, így erről elég sok információ gyűlt össze.

A program igen kiterjedt volt mind időben, mind pedig a résztvevők és a kiadások tekintetében. Főbb paraméterei a 10. táblázatban láthatók.

A program a tartós munkanélküliek támogatását célozta, munkaintenzív, a közösség hasznát növelendő projektek segítségével, amelyek egyévi elhelyezést biztosítottak a résztvevőknek. A jelentkezők – önkéntes alapon – a 6–9 hónapja munkanélküli 18–24 éves fiatalok közül kerültek ki. A projekteket központilag finanszírozták, de helyileg adminisztrálták. A legtöbbjük a környezetvédelmet és a közösségi gondoskodás bizonyos formáit szolgálta.

10. táblázat. A CP-program fő paramétereit

	A programban résztvevők száma (ezer fő)	A program bruttó kiadásai (millió font)	Az összes foglalkoztatási program bruttó kiadásainak %-ában
1982/83	12,1	n. a.	n. a.
1983/84	134,4	533	45
1984/85	161,4	600	49
1985/86	241,2	725	58
1986/87	300,9	1097	68
1987/88	n. a.	1065	64

Forrás: R. Disney és társai (1992), 152, 153. old.

A program szabálya szerint csak olyan munkákat volt szabad elindítani, amelyekre másképp két éven belül nem került volna sor, s a magánvállalatok bevonása sem volt lehetséges. Ez a szabály azt célozta, hogy elkerüljék a kiszorítási hatást. A munkaintenzív jelleget azzal biztosították, hogy anyagra, eszközökre kevés pénzt kaptak az egyes projektek.

A megállapított órabér az átlag alatt volt, ezért a résztvevők nagy része (80%) részmunkaidőben dolgozott, 16–24 órát egy héten. A résztvevők 2/3-a 25 év alatti volt, mert ez a bér csak egyedülállók számára bizonyult attraktívnak, s ők voltak azok is, akik relatíve alacsony munkanélküli-segélyben részesültek.

## 5.2. A CP-program hivatalos értékelése

Annak ellenére, hogy a program nagy méretű volt, igazán szisztematikus vizsgálat nem készült róla, s amit készítettek, azt nem publikálták. Kontrollcsoportos összehasonlítás pedig egyáltalán nem készült.

A hivatalos értékelés sem a holtteher-, sem a helyettesítési hatást nem találta jelentősnek. A CP-t 90%-os hatásának értékelték, a résztvevők ekkora hányada jutott munkához.

Turner (1985) megkereste az 1983-as résztvevők 10%-át, és a véletlen mintavétellel kiválasztott 900 ember közül sikerült elérnie 585-öt. A megkérdezettek átlagosan 7,7 hónapja fejezték be a CP-programot. 65%-uk azonnal újra mun-

kanélkülivé vált, 51%-uk pedig a vizsgálat idején még mindig munkanélküli volt. 1/3-uk vált foglalkoztatottá, 5%-uk képzési programba lépett be, és 13%-uk kilépett a munkaerőpiacról.

Ha a program eredményességét a résztvevők kora szerint vizsgáljuk, akkor kiderül, hogy a legkedvezőbb a 21–24 éves korcsoportra gyakorolt hatás (lásd a 11. táblázatot).

11. táblázat. A megkérdezettek munkapiaci státusa 8 hónappal a CP befejezése után (megoszlás, %)

	Foglalkoztatott	Képzés alatt	Munkanélküli	Egyéb	Összesen
<i>Életkor</i>					
18-21	29	7	54	10	100
21-24	37	5	48	10	100
25-	31	4	52	13	100
<i>Munkanélküliségi időtartam</i>					
1 évnél kevesebb	26	5	58	11	100
1 évnél több	33	8	51	8	100
Összes CP-t befejező	32	5	51	13	100

Forrás: Turner (1985)

Ezek az eredmények azonban keveset mondanak arról, mi történt volna ugyanezzel a csoporttal, ha nem vett volna részt a programban. Kontrollcsoport hiányában a CP érintettjeinek összetételét a tartósan munka nélkül maradók összességéhez viszonyították. Ebből világossá vált, hogy a résztvevők nagy része fiatal, 25 éven aluli volt. A 2 vagy több éve munka nélkül maradók alulreprezentáltak. A program résztvevői képzettségüket tekintve kétszer kedvezőbb helyzetben voltak, mint a munkanélküliek összessége.

### 5.3. Bérsubvenciók programok Angliában

Angliában a 70-es évek közepe óta egy sor szubvenciók programot vezettek be, kezdve az állásmegőrző programoktól a foglalkoztatás kiterjesztését célzókon keresztül egészen a speciális csoportok toborzását vagy az üzletalapítás támogatását szolgálóig.

Az 1970-es évek közepén meglódult munkanélküliségre adandó válaszként vezették be a TES-t, az ideiglenes foglalkoztatási szubvenciók programot, amely 1979-ig működött. A támogatás – formáját tekintve – marginális állományszubvenció volt: az átlagkereset 1/4-ét ajánlották azoknak a munkáltatóknak, akik megtartják a megszüntetni tervezett munkahelyeket. A szubvenció folyósítása

egy évig tartott, de fele összeggel további hat hónapra kiterjesztették. A munkáltatók számára vonzónak tűnt ez a fajta támogatás, évente 150 000 állást őriztek meg ily módon, kb. 100 000-rel csökkentve a regisztrált munkanélküliek számát. Kumulatívan tekintve a TES az angliai munkahelyek 2%-át támogatta. A szubvenció az iparra koncentrált (mintegy 90%-os részesedéssel). Visszavonása után, 1979–1980-ban komoly csökkenést tapasztaltak az ipari foglalkoztatásban.

A programot több tanulmány is értékelte.

*Layard* (1979) a nagy holtteher- és kiszorítási hatást róta fel. A holtteherhatás nagyságát adatok hiányában nem tudta számszerűsíteni. A kiszorítási hatás elemzése során megállapítja, hogy az nagyrészt az országon kívül jelentkezett, mégpedig azért, mert a programok nagyobb része olyan ágazatokban valósult meg, amelyek nemzetközi piacokra termeltek (textilipar, ruházati ipar, cipőipar). A TES így a belső piac szempontjából jól működött mind a foglalkoztatás, mind a hazai kibocsátás és a fizetési mérleg tekintetében. Megszüntetése végül is épp a nemzetközi kiszorítási hatásnak tudható be, az Európai Közösség ugyanis nyomást gyakorolt az angol kormányra a tisztességtelen verseny miatt.

*Deakin és Pattern* (1982) tanulmánya több módszert is alkalmazott az értékelés során. Az egyik elemzés 119 szubvencionált vállalat megkérdezésén alapult, amelyhez 54, szubvenciót nem élvező vállalatból álló kontrollcsoportot rendeltek. A másik vizsgálat a vállalatok foglalkoztatási és pénzügyi adatait vetette össze a szubvenció előtti és utáni időszakra, és hasonlította össze az ugyanolyan iparágban levő vállalatok kontrollcsoportjával. Ezenkívül iparági és régiók szerinti vizsgálatot is végeztek a szerzők.

Ezek alapján azt tapasztalták, hogy a TES által támogatott állások 40%-át sikerült ténylegesen megőrizni. A szubvencionált munkahelyek 11%-a szűnt meg, a holtteher-hatás 19, a kiszorítási hatás pedig 21%-osnak bizonyult.

A szerzők alátámasztották *Layard* azon megállapításait, hogy a TES előnyös volt mind a hazai kibocsátás, mind pedig a fizetési mérleg tekintetében.

A támogatott vállalatok elemzése során azt tapasztalták, hogy itt az egy főre jutó kibocsátás átlagosan alacsonyabb volt, mint a hasonló iparágban működő nem szubvencionált vállalatoknál. Ebből vonták le azt a következtetést, hogy a TES hozzájárult az átlagos munkatermelékenység csökkenéséhez.

A kisvállalati munkahelyek számának növelését szolgáló szubvenciót (SFES) 1977-ben vezették be kísérletképpen a magas munkanélküliséggel sújtott régiókban. E program keretében az 50 főnél kevesebb foglalkoztató vállalatok 6 hónapon keresztül heti 20 font szubvenciót kaphatnak minden pótlólagosan alkalmazott munkaerő után.

Később két irányba is kiterjesztették e programot, egyfelől valamennyi térségre, másrészt az ipari és a szolgáltatási szektorban a 200 főnél kevesebbet foglalkoztatottal működő vállalatokra.

1978–79 folyamán 90 000 munkahelyet támogattak ily módon. *Layard* (1979) és *Metcalfe* (1982) értékelő tanulmányai kontrollcsoportos és kikérdezéses vizsgálatok alapján azt mutatták ki, hogy míg a szubvencionált vállalatok 20%-kal növelték a foglalkoztatásukat, addig a nem szubvencionált vállalatok 12%-kal. Ez alapján a szubvenció 40%-os hatásúnak minősül. A szerzők azonban eredményeiket óvatosan kezelik, mivel a kiszorítási hatást nem tudták megbecsülni.

Az Új Munkaerő Program (NWS) 1986 és 1988 között működött, a 21 év alatti munkanélküliek foglalkoztatása esetén nyújtott támogatást. A munkáltatók egy éven keresztül heti 15 font szubvenciót kérhettek azon új foglalkoztatottjaik után, akik heti 55 fontos (18–19 éves korcsoportban), illetve 65 fontos (20 évesek korcsoportja) bért kaptak. A program kiteljesedésekor ez a foglalkoztatási mód ötvenezer emberre terjedt ki. A szubvenció célja az volt, hogy a munkáltatókat fiatalok alkalmazására ösztönözzék, annak ellenére, hogy a minimumbértörvény relatíve magasan tartja bérüket. Ugyanezt a célt szolgálta a Fiatal Munkaerő Program (YWS), amely a 16–17 éves fiatalok foglalkoztatásának támogatását célozta.

Az NWS-ről nem készültek elemzések, annál több született az YWS-programról. *Rajan* (1985) és *Bushell* (1986) tanulmányai szerint itt a holtteher-hatás 80, illetve 63%-os volt, a helyettesítési hatás pedig 16, illetve 27%-osnak bizonyult.

A Munkakezdési Segély (Jobstart Allowance) 1986 és 1991 között működött, és célja az alacsony bérű foglalkoztatás kiterjesztése volt. A program a 12 hónapnál hosszabb ideig munka nélkül maradókra irányult. E program során, az eddigiekben tárgyalattal ellentétben, a szubvenciót nem a munkáltatónak, hanem a munkavállalónak fizették. Hat hónapon keresztül heti 20 fontot kapott az a munkavállaló, aki olyan munkát vállalt, amelynek bére kevesebb, mint 90 font. A vállalt munkaidőnek legalább három hónapon át meg kellett haladnia a heti 35 órát. Az is a feltételek között szerepelt, hogy előbb el kell foglalni az állást, s csak ezután lehet a szubvencióért folyamodni. Érdekes momentuma volt ennek a programnak, hogy a munkáltatók nem tudtak a szubvenció tényéről, azt a munkavállalónak közvetlenül fizették. Nem jelentkezettek azok, akik önállóvá váltak vagy a magánszolgáltatásban helyezkedtek el.

A jelentkezési procedúrán kívül nem volt semmi olyan mechanizmus, amely megakadályozhatta volna a holtteher-hatást. Sőt az is nagyon valószínű, hogy amint a szubvenció megszűnt, az érintettek visszamentek munkanélküli-segélyt kérni, bár ez hat hónapig nem volt lehetséges. Ráadásul, mint alacsony bérűek, más kedvezményekért is folyamodtak.

1989 közepéig 40 000 munkanélkülit foglalkoztattak így. *Wood és Hamilton* (1989) értékelő tanulmánya, amely a program résztvevőinek két mintáján is alapult, 66%-os holtteher-hatásról számolt be, amely azt jelenti, hogy ennyien a szubvenció nélkül is elfogadták volna az adott állást. Jelentős kapcsolatot találtak a holtteher-hatás és a segély korábbi szintje között: a 60 font feletti segéllyel rendelkezők fele, a 25 fontnál kisebb segéllyel rendelkezők 1/5-e nem fogadta el az állást szubvenció nélkül.

A legtöbb résztvevő fiatal volt, és a privát szektor kisvállalatainál dolgoztak. 10%-uk rövid ideig volt előzőleg munkanélküli. A segély folyósításának a befejezése után 2/3-uk még mindig ugyanannál a munkáltatónál volt, a maradék fele új munkáltatóhoz került, másik fele pedig újra munkanélkülivé vált. A tapasztalt nagy holtteher-hatás miatt 1991-ben ezt a programot eltörölték.

Az önállóvá válást segítő szubvenciót (EAS) 1982-ben indították, s 1983-ban az egész országra kiterjesztették. Ez a szubvenció olyan munkanélkülieket támogatott, akik kisvállalkozást szándékoztak alapítani vagy önállósultak. A szubvencionálás feltétele az volt, hogy 8 hétnél hosszabb ideje legyen a kérelmező

munkanélküli, és legyen 1000 font induló tőkéje. A heti 40 fontot kitevő szubvenciót egy éven keresztül folyósították a kezdeti nehézségek áthidalására. Ránézésre úgy tűnik, hogy az induló tőke kívánalma sok munkanélkülit kirekeszt ebből a kedvezményből. A gyakorlatban azonban ez nem jelentett hátrányt, mert hitelkönnyítésekkel párosult, és az alapösszeg hét év alatt nem változott. A program elég népszerűnek bizonyult, összesen 470 000 kisvállalkozást támogatott. Ennek az eszköznek az értékelési szempontjai különböznek az előzőkétől, mivel sokkal inkább vállalkozásösztönző, mint foglalkoztatási eszközről van szó. E program esetében a hosszú távú megfontolások (mint például a túlélési arány) sokkal fontosabbak, mint a rövid távú foglalkoztatásra vagy munkanélküliségre gyakorolt befolyás.

Ami a rövid távú hatásokat illeti, a résztvevők fele szubvenció nélkül is alapított volna vállalkozást. A holtteher-hatás tehát 50%-os, amely a többi programmal összehasonlítva nem túl nagy. A kiszorítási hatás is 50%-osnak bizonyult, ez azonban várható is volt. A középtávú hatásokról elmondható, hogy a program befejezése után 2 évvel a vállalkozások 65%-a még életképes volt, és összesen 114 új munkavállalót alkalmaztak. Érdekesség, hogy ezek nagy része a programban résztvevők feleségei, társai voltak. Mind a sikeres, mind a megbukott vállalkozások közül a legtöbb önálló kereskedés volt.

Ezzel nagyjából végére is értünk az alkalmazott szubvenciók programoknak. Most azonban még egy, nem szorosan ide tartozó eszközt ismertetnék. Ennek oka egyrészt az, hogy ez a program – a már ismertetettek mellett – szerepel az Angliára vonatkozó „transition” megközelítésű vizsgálatban. Másrészt azért érdemes figyelmet, mert a szakértők az utóbbi idők legsikeresebb programjának tartják.

A Restart elnevezésű programot 1986-ban vezették be. Minden 12 hónapnál hosszabb ideje munka nélkül lévő egyént levélben kértek arra, hogy fáradjon be egy rövid tanácsadási interjúra. A programot 1987-ben kiterjesztették a hat hónapnál hosszabb ideje munka nélkül lévőkre is. 1988–89-ben 2 milliónál több interjút bonyolítottak le a helyi hivatalok. Ezeket hat hónaponként megismételték.

E program újra felvette a kapcsolatot azokkal az elkedvetlenített munkásokkal, akik elvesztették a kapcsolatot a foglalkoztatási szolgálattal. Képes volt kiszűrni a betegeket, munkaképteleneket, akik másfajta segítségre szorulnak. Lehetővé vált a munkaképesség komolyabb vizsgálata, valamint – bizonyos mértékig – a csalás és a feketemunka kiszűrése. Az interjúkon való megjelenés kötelező volt, meg nem jelenés esetén kilátásba helyezték a munkanélküliségi segély megvonását.

A program hatása jelentős volt, a résztvevők 21%-a hagyta el a munkanélküliek seregét. Ezek közül 5% állásba vagy CP-programba lépett, 2% képzési programokban vagy az EAS-programban talált helyet. 3% betegség, munkaképtelenség miatt más szociális ellátásra jogosult, 2%-uktól pedig mint jogosultlanoktól megvonták a munkanélküli-segélyt. A maradék egyszerűen felhagyott a munkanélküli-segély iránti kérelmével, sokan még az interjú előtt.

## 6. A német programok makroszintű értékelése

Miután áttekintettünk egy sor programot és azok mikroszintű értékelését, térjünk vissza a korábban már vázolt „transition” makroszintű elemzési módszerhez.

Kidolgozói szerint ennek a megközelítésnek az az előnye, hogy képes kimutatni egy-egy alkalmazott programról, eszközről, hogy az milyen hatással van a munkanélküliségi rátára, s egyúttal felhívja a figyelmet a lehetséges mellékhatásokra, a holtteher-, a helyettesítési, a kiszorítási, a köpülési hatásokra.

Németország esetében nem állt rendelkezésre olyan részleges statisztika, amely képes lett volna időben nyomon követni, hogy a különböző kategóriákba tartozó munkanélküliek milyen eséllyel jutnak munkához. Rendelkezésre álltak azonban keresztmetszeti adatok: 142 helyi foglalkoztatási hivatal regisztrálta a kilépési rátákat, és ez lehetővé tette a „transition” megközelítés alkalmazását Németország jelentősebb munkaerőpiaci akcióinak hatásvizsgálatára.

A magyarázott változók a következők voltak:

a) a rövid ideig munka nélkül maradó fiatalok kilépési rátája:

$$1 - \frac{\text{a 19-26 éves, 1-2 éve munka nélkül levő férfiak száma, 1988}}{\text{a 18-25 éves, 1 évnél rövidebb ideje munka nélkül levő férfiak száma, 1987}}$$

b) a rövid ideig munka nélkül maradó középkorúak kilépési rátája:

$$1 - \frac{\text{a 27-56 éves, 1-2 éve munka nélkül levő férfiak száma, 1988}}{\text{a 26-55 éves, 1 évnél rövidebb ideje munka nélkül levő férfiak száma, 1987}}$$

c) a tartósan munka nélkül maradó középkorúak kilépési rátája:

$$1 - \frac{\text{a 27-56 éves, 2-3 éve munka nélkül levő férfiak száma, 1988}}{\text{a 26-55 éves, 1-2 éve munka nélkül levő férfiak száma, 1987}}$$

A magyarázó változók:

(1) a munkanélküliségi ráta: a kilépési rátára való várt hatás negatív;

(2) az üres állások aránya = az üres állások száma/(üres állások száma + munkavállalók): a kilépési rátára való várt hatás pozitív;

(3) a foglalkoztatás növekedési üteme 1987/88-ban: a kilépési rátára való várt hatás pozitív.

Az (1), (2) és (3) értékei azt mutatják, mennyire volt könnyű vagy nehéz elhelyezkedni az adott évben az adott térség helyi munkaerőpiacán.

(4) az adott térség 500 fősnél kisebb vállalatainál foglalkoztatottak részaránya 1987-ben; a kilépési rátára való várt hatás pozitív;

(5) az ipari foglalkoztatottak száma az adott térségben 1988-ban: a kilépési rátára való várt hatás pozitív vagy negatív.

A (4) és (5) változók azt szolgálják, hogy számba vehessük, mennyiben különbözik a kis-, illetve nagyvállalatoknál foglalkoztatottak számának növekedése.

A fenti magyarázó változók mind az adott térség munkaerőpiacának jellemző

zetességeit írják le. A magyarázó változók következő csoportja az aktív munkaerőpiaci programokat tartalmazza: a

- (6) bérszubszenciós program,
  - (7) továbbképzési program,
  - (8) átképzési program,
  - (9) munkahelyteremtő program
- hatását méri a kilépési rátákra.

Ez utóbbi változóknál a létrehozott munkahelyek számát viszonyítják az üres állásokéhoz, 1988-ban.

12. táblázat. Belépési és kilépési ráták regressziója a férfiaknál, 1987–88

	A rövid lejáratú munkanélküliségből való kilépés rátája		Hosszú lejáratú munkanélküliségből való kilépés rátája	A munkanélkülivé válás (belépés) rátája
	fiatalok	középkorúak		
Munkanélküliségi ráta	-0,1037** (11,32)	-0,2209** (11,28)	-0,1790** (3,15)	0,3845** (5,64)
Üres állások aránya	0,0031 (0,36)	0,0093 (0,52)	0,0304 (0,58)	0,3075* (4,89)
Kisvállalatokban fogl. aránya	0,1111** (4,61)	0,2051** (3,98)	0,2144 (1,43)	1,3035** (7,26)
Iparban fogl. aránya	0,0752** (3,03)	0,0422 (0,80)	-0,0741 (0,48)	-0,2398 (1,30)
Foglalkoztatás növekedése	0,3053 (1,57)	0,1369 (0,33)	1,925 (1,59)	0,5870 (0,40)
Bérszubszenció	0,1858 (1,29)	-0,0083 (0,03)	-0,6076 (0,68)	1,3723 (1,28)
Továbbképzés	0,0378 (1,06)	-0,003 (0,04)	-0,0202 (0,09)	0,5543* (2,08)
Átképzés	-0,3656* (2,28)	-0,4502 (1,32)	0,3645 (0,37)	-1,7683 (1,48)
Munkahelyteremtés	0,2448** (4,24)	0,4869** (3,94)	0,6666** (1,86)	1,5336** (3,56)
R <sup>2</sup>	0,77	0,729	0,194	0,755
SEE	0,023	0,049	0,143	0,172

*Megjegyzések:*

A t-statisztikák a zárójelben.

Az egyenletek becslése a konstans taggal készült.

Az esetszám 142.

A \* ill. \*\* jelek az 5%, ill. 1%-os szignifikanciaszintet jelölik.

*Forrás:* R. Disney és társai (1992), 144. old.



Az (1)–(9) magyarázó változók természetesen nemcsak a munkához jutást, hanem a munkahely elvesztését is magyarázzák.

A regressziós számítás eredményeit a 12. táblázat tartalmazza. Minden regressziós koefficiens előjele a vártnak megfelelően alakult, nem beszélve most a programokhoz tartozókról. Az iparban foglalkoztatottak aránya 1988-ban növelte a munkanélküliségből való kilépés, és csökkentette a munkanélkülivé válás rátáját. Ami a programok hatását illeti, az vegyes képet mutat.

A munkahely-teremtési program szignifikánsan pozitív hatást mutat a csak rövid ideig munka nélkül maradók kilépési rátájára. Nem ez a helyzet a másik három foglalkoztatási eszköz esetében. Az átképzés és a bérszubszenciós program bizonyos csoportoknál még csökkenti is a kilépési rátát, bár ez a helyettesítési hatás nem szignifikáns. (Kivéve az átmenetileg munka nélkül maradók átképzésének esetét.) Az, hogy a munkahelyteremtés és a továbbképzés pozitív előjellel hat a belépési rátára is, azt tükrözi, hogy magasabb a belépési ráta azokban a régiókban, ahol relatíve több programot indítanak.

Összegzésképp elmondhatjuk, hogy az elemzés szerint az alkalmazott eszközök közül csak a munkahelyteremtés tekinthető hatásosnak, a többi eszköz nem befolyásolja szignifikánsan a kilépési rátát.

Egy dolog azonban még nem tisztázott. Az tudniillik, hogy a munkahelyteremtő programok pozitív hatása valóban a programoknak köszönhető-e, vagy a helyi foglalkoztatási hivatal tevékenységének.

Ha a keresztmetszeti elemzést idősorossal kombináljuk (modellszámítás nélkül), számba vehetjük a regionális különbségeket. Ebben az esetben a magyarázott változókat úgy definiáljuk, hogy azok az 1986–87-es, illetve az 1987–88-as, már korábban definiált változók különbségei lesznek. A magyarázó változóknál pedig a következőképp járunk el: a munkanélküliségi ráta változását úgy mérjük, hogy az 1987-ben és az 1986-ban nyilvántartott munkanélküliek számának különbségét osztjuk az 1986-ban mért munkanélküliek számával. Hasonlóképp járunk el az üres állások számában bekövetkezett változás mérésekor: az 1987-es és 1986-os adat különbségét osztjuk az 1986-ban mért üres állások számával. A politikák változását, az 1987-es és az 1986-os résztvevők számának különbségét a résztvevők 1986-os számához viszonyítjuk. E regressziós számítás eredményeit a 13. táblázat tartalmazza.

Az eredmények hasonlóak az előzőkhöz: megerősítik azt a benyomást, hogy csak a munkahelyteremtő eszközök bizonyultak hatékonyaknak a munkanélküliség elleni harcban. Ebben a rögzített hatású modellben a munkahelyteremtő programok helyettesítési hatása, amelyre az előző számításban a belépési rátára való pozitív előjel utalt, már nem mutatható ki. Az elemzésből az is kiderül, hogy a munkahelyteremtő programok pozitív hatása a munkahelyüket rövid ideje elvesztettek körére korlátozódik.

13. táblázat. Belépési- és kilépésiráta-különbségek regresszója a férfiaknál (rögzített hatású modell)

	A rövid lejáratú munkanélküliségből való kilépés rátája		Hosszú lejártú munkanélküliségből való kilépés rátája	A munkanélkülivé válás (belépés) rátája
	fiatalok	középkorúak		
Munkanélküliségi ráta	-0,1204** (2,96)	-0,3436** (5,39)	-0,7014** (2,33)	0,6827** (7,53)
Üres állások aránya	0,0038 (0,24)	-0,0359 (1,45)	-0,1361 (1,16)	-0,0216 (0,61)
Bérszubszenció	-0,0929 (0,35)	-0,3371 (0,81)	-2,9142 (1,49)	0,1911 (0,32)
Továbbképzés	0,0189 (0,39)	0,0737 (0,98)	0,2368 (0,66)	0,0661 (0,62)
Átképzés	-0,3965 (1,38)	0,1024 (0,23)	1,1728 (0,55)	-0,1782 (0,28)
Munkahelyteremtés	0,3799** (2,50)	0,6011** (2,53)	1,7674 (1,58)	0,0719 (0,21)
R <sup>2</sup>	0,107	0,211	0,073	0,317
SEE	0,024	0,038	0,178	0,054

Megjegyzések:

A t-statisztikák a zárójelben.

Az egyenletek becslése a konstans taggal készült.

Az esetszám 142.

A \* ill. \*\* jelek az 5%, ill. 1%-os szignifikanciaszintet jelölik.

Forrás: R. Disney és társai (1992), 147. old.

## 7. Az angol programok makroszintű elemzése

### 7.1. A CP hatása a „transition” megközelítés alapján

Haskel és Jackman (1988) a programnak nem az egyéni foglalkoztatás távlatokra gyakorolt hatását vizsgálja, hanem azt próbálta feltérképezni, miként befolyásolja a kilépési rátát a tartósan munka nélkül maradók esetében.

Három regressziós egyenlet becslését végezték el, a 18–24 éves, a 25–54 éves és az 55–59 éves munkanélküliek kilépési rátájára vonatkozóan. Ezek voltak tehát a magyarázott változók. A magyarázó változók pedig a következők:

- az üres állások száma a munkanélküliek számához viszonyítva;
- a megfelelő korcsoport aránya a tartós munkanélküliek seregében;
- a CP-programban résztvevők száma az üres állások számához viszonyítva;
- kilépési ráta 1–2 éves késéssel.

Az eredmények szerint a CP-program üres állásai más betöltetlen munkahe-

lyekhez viszonyítva kilencszer hatásosabban mobilizálnak, ha a 18–24 évesek tartós munkanélküliségéről van szó, de ez a hatás 25–54 évesek korcsoportjában nem szignifikáns, sőt az 55–59 évesek esetében az egyéb üres állások hatékonyabbaknak bizonyultak.

*Haskel és Jackman* kiszámították a kilépési ráta 1981 és 1985 között bekövetkezett változását a 18–24 évesek tartós munkanélkülisége esetére. Az aktuális változás 3/4 részét meg tudták magyarázni. A becsült változás 44%-át a CP-programnak tulajdonították, felfogásuk szerint 39% abból származott, hogy megnőtt az adott korcsoporthoz tartozó munkanélküliek aránya, 15% pedig a munkaerőpiaci helyzet általános javulásának tulajdonítható.

Ez az eredmény arra a következtetésre vezette a szerzőket, hogy sokkal nagyobb a holtteher-, a helyettesítési és a kiszorítási hatás a CP esetében, mint eddig – különösen a hivatalos szervek – hitték. Ezek után a szerzők azt ajánlják, hogy az ilyenfajta programokkal nem nagyon hosszú ideje munka nélkül levő fiatalokat kellene megcélozni.

Bár a CP-programnak van bizonyos hatása a munkanélküliek kilépési rátájára, komoly korlátot jelent, hogy a projektek rákényszerülnek kevésbé attraktív termékek kevésbé hatékony előállítására. Ez, mint utaltunk rá, abból származik, hogy a kiszorítási és helyettesítési hatás elkerülése érdekében a program szervezőinek szigorú szabályokat kell betartaniuk. Sok projekt így nem is képes biztosítani a normális munkakörülményeknek megfelelő munkatapasztalatot. Ez a fajta program tehát nem készíti fel résztvevőit a szokásos foglalkoztatásra. A fentiek miatt döntöttek úgy 1988-ban Angliában, hogy a CP-t megszüntetik, és a Foglalkoztatási Képzési Programmal helyettesítik. Napjainkban azonban újra elővették az ideiglenes munkahelyteremtő programokat, tapasztalva a munkanélküliség rohamos növekedését, és 1991-től beindították a Foglalkoztatási Akcióprogramot.

## 7.2. A CP-, az EAS- és az Restart-programok makroszintű értékelése

A már korábban ismertetett „transition” megközelítés alapján *Disney, Belhman és társai* (1992) elvégezték három angliai foglalkoztatási program, a CP, az EAS és a Restart értékelését. Hatásukat úgy vizsgálták, hogy a programok által támogatott munkahelyek számát viszonyították a tartósan munka nélkül maradók korábbi (a Restart esetében az egyidejű) számához.

Először azt elemezték, hogy kizárólag a programok hatottak-e a kilépési rátára, vagy a tényezők valamilyen kombinációjáról van szó. A regressziós számítás eredményeit a 14. táblázat tartalmazza.

A 14. táblázatból látható, hogy egyetlen program vagy programkombináció esetében sem mutatható ki semmilyen jól definiálható hatás a kilépési rátára. A regresszióban azonban multikollinearitás áll fenn, mégpedig az EAS- és Restart-programok szoros kapcsolata miatt. Ezért a tartamspecifikus kilépési rátákat magyarázó regressziós függvény számszerűsítésénél a kettő közül csak a Restart-programra koncentráltak a szerzők. Ezeket az eredményeket a 15. táblázatban közöljük.

A CP hatása nem tűnik meggyőzőnek, egyetlen tartamspecifikus kilépési rá-

14. táblázat. Regressziós egyenletek az  $\Delta \ln(A/U)$ -ra, 1979 III. negyedétől 1988. IV. negyedéig

Modell	$\ln(V/U)$	$\ln c$	$t/100$	CP/LTU(-1)	REST/LTU	EAS/LTU	SE	R2
0	0,222 (5,37)	0,880 (3,49)	-0,185 (0,44)				0,087	0,873
1	0,222 (3,53)	0,769 (2,36)	-0,516 (0,49)	-0,121 (0,11)	0,054 (0,36)	1,186 (0,35)	0,091	0,863
2	0,223 (3,94)	0,753 (2,37)	-0,383 (0,40)	-0,234 (0,23)	0,087 (0,73)		0,090	0,867
3	0,218 (3,58)	0,831 (3,06)	-0,457 (0,45)	-0,046 (0,04)		1,915 (0,73)	0,090	0,867
4	0,230 (3,98)	0,887 (3,44)	-0,030 (0,04)	-0,223 (0,22)			0,089	0,869
5	0,217 (5,05)	0,767 (2,40)	-0,603 (0,90)		0,051 (0,35)	1,295 (0,41)	0,089	0,867
6	0,221 (5,05)	0,747 (2,39)	-0,545 (0,89)		0,086 (0,74)		0,088	0,871
7	0,216 (5,12)	0,829 (3,16)	-0,493 (0,85)			1,942 (0,77)	0,088	0,871

Megjegyzés: A zárójelben a t-statisztika található.

Forrás: R. Disney és társai (1992), 239. old.

15. táblázat. Regressziós egyenletek a  $\Delta \ln(A/U)_{d-1}$ -re, 1979. 3.-1988. 3.

Tartam	$\ln(V/U)$	$\ln S_d$	$\ln(A/U)_{d-1}$	$t/100$	CP/LTU(-1)	REST/LTU	SE	RE
0-1	0,125 (5,37)	-0,406 (3,49)	-0,814 (5,17)	0,692 (1,02)	0,215 (0,21)	-0,256 (2,29)	0,0929	0,552
1-2	0,222 (3,53)	0,769 (2,36)	-1,083 (8,63)	-0,318 (0,43)	-0,448 (0,41)	0,119 (1,04)	0,0981	0,737
2-3	0,223 (3,94)	0,753 (2,37)	-0,968 (8,36)	-0,599 (0,82)	0,142 (0,13)	0,212 (1,83)	0,0985	0,635
3-4	0,218 (3,58)	0,831 (3,06)	-0,856 (6,13)	-1,668 (2,89)	0,507 (0,60)	0,164 (1,78)	0,0737	0,541
4	0,230 (3,98)	0,887 (3,44)	-0,954 (6,24)	-2,059 (1,16)	1,063 (0,47)	0,542 (2,14)	0,2031	0,714

Megjegyzés: A zárójelben a t-statisztika található.

Forrás: R. Disney és társai (1992), 239. old.

tára sem hat szignifikánsan. Egyedül a négy negyedévnél hosszabb ideje munka nélkül lévők arányára (azaz a tartós munkanélküliség esetére) gyakorolt hatás nagysága figyelemre méltó.

A Restart hatása jelentős a tartós munkanélküliség esetében, erre utal a 0,54-es koefficiens. Ez azt jelenti, hogy például az interjúk 40%-os arányát 80%-osra növelve a kilépési ráta ebben a kategóriában 22%-kal növekedne. (Meg kell jegyezni, hogy e program szignifikánsan negatív hatású az átmeneti munkanélküliség esetében.) A számítások alátámasztják azokat a korábbi makroszintű elemzéseket, hogy ti. egyetlen program sem átütő hatású a munkanélküliség csökkentésében, leszámítva a Restart-programot, amely az egyik legsikeresebb akciónak mutatkozik.

## 8. Bérszubszienciós programok Hollandiában és Svédországban

Az előzőekben részletesen foglalkoztunk a német és az angol szubszienciós programokkal, s azok mikro- és makroszintű értékelésével. Bérszubszienciós programokat persze sok más országban is alkalmaztak vagy alkalmaznak, ezek ismertetése és elemzése azonban sokkal elnagyoltabb, mint az angol és német politikáké.

*Haveman* (1982) tanulmánya egy sor ilyen program rövid, vázlatos leírását és értékelését tartalmazza. Ezek közül most a holland és svéd programokat ismertetjük. Célunk csak az, hogy illusztráljuk, milyen sokféle bérszubszienciós programot alkalmaztak az 1970-es években az egyes országokban.

Előzetesen azonban meg kell jegyeznünk, hogy a két ország múltbeli és jelenlegi munkanélküliségi rátájában nagy különbségek vannak, amelyet nem igazán tulajdoníthatunk az eltérő bérszubszienciós programoknak, bár Svédországban jóval nagyobb arányú a közvetlen munkahelyteremtés. A meghatározó különbséget (a passzív ellátás eltérő intézményei mellett) nemcsak az aktív politikákra költött pénzek nagyságrendi különbségei magyarázzák, hanem azok megoszlása is. Svédországban mind a fiatalok, mind a felnőtt munkanélküliek képzésére jóval nagyobb gondot fordítanak, mint Hollandiában. Mind a közvetlen munkahelyteremtés, mind a képzés – különösen a tartós – munkanélküliség megelőzésének fontos eszköze, és ezek, az eredményt (a tartós munkanélküliek arányát) tekintve, nem is működnek rosszul.

### 8.1. Holland bérszubszienciós programok

1. *A foglalkoztatási alapból folyósított segély és a regionális beruházási prémium.* Az előbbi a munkahelyek megőrzésére fizették, hogy a vállalatok túléljék az ideiglenes, ciklus okozta nehézségeket. Az utóbbi – a holland regionális gazdaságpolitika részeként – foglalkoztatási és beruházási prémiumot biztosított kiválasztott területeken. Ipari vállalatokat és ipari szolgáltatásokat támogattak ezzel a szubsziencióval. (Értékelésük a tanulmány írása közben még folyamatban volt.)

2. *A minimális bérek szubsziencionálása.* A szubszienció az alacsony jövedelműek csoportját támogatta, hogy kompenzálja a vállalatokat a bérminimum 1976-ban bekövetkezett nagy növekedéséért. Azok a vállalatok juthattak ehhez, amelyeknél az összes kifizetett bér legalább 10%-a esett ebbe a kategóriába. A szubszienció átalányösszegű volt, felnőttek után nagyobb, a 23 év alattiak után kisebb. A programot igen hasznosnak minősítették, különösen a kereskedelem-

ben és a craftszeKTorban volt elterjedt. A jelentkezők 90%-a esetében a minimális bérért foglalkoztatottak száma tíz alatt maradt, vagyis a program kifejezetten a kisvállalkozásokat segítette. 1978-ban 247 000 munkást érintett.

3. *Munkahelyteremtő program.* A munkapiacon gyenge pozícióval rendelkezőket célozta meg. Három fázisból állt: 1. A munkanélküliség első három hónapjában a helyi foglalkoztatási hivatalok segítették az álláskeresést. Sikertelenség esetén az érintett átkerült a 2. fázisba, ahol képzéssel vagy más elhelyezési móddal próbálkoztak. Hat hónapi munkanélküliség után (a 3. fázisban) következtek az ideiglenes munkahelyteremtő programok (idősek esetében egy évre, fiatalok esetében 26 hétre). A 2. fázisban alkalmazott elhelyezési mód a bérszubsZvenciós program volt. Ennek keretében a munkáltatók a bérköltség 30%-át kapták meg szubsZvenció formájában. A 2. fázis elemzése során azt tapasztalták, hogy a résztvevők 65%-át a program befejezése után is ugyanott foglalkoztatták, 6% pedig új munkáltatót választott. Hat hónappal később azonban a résztvevők 20–30%-a újra munkanélküli volt. Ezek átkerültek a 3. fázisba, amely közhasznú munka végzésére irányult.

## 8.2. Svéd bérszubsZvenciós programok

1. *Foglalkoztatási bérszubsZvenció.* E program a nehezen elhelyezhető munkanélküliek, köztük a munkaképtelenek számára nyújtott lehetőséget arra, hogy találjanak állást a privát szektorban. A szubsZvenció mértéke függött a munkahely természetétől, de általában az első évben a bér 75%-át, a másodikban 50%-át, a harmadikban és a negyedikben 25%-át jelentette.

Az értékelés szerint ez a program pozitív hatással volt a résztvevőkre, javította a munkakultúrájukat és a környezethez való viszonyukat. Ugyanakkor 1979-ben a résztvevőknek csak 4,6%-a lépett szokásos állásba.

2. *Munkakönnyítési program.* A szubsZvenció lehetővé tette projektek előrehozását vagy kiterjesztését a pótlólagos foglalkoztatás érdekében. A szubsZvenció mértéke 75–100%-os volt.

Az értékelések szerint a program során igen nagy holtteher-hatás lépett fel, vagyis olyan projekteket kezdtek a vállalatok, amelyeket szubsZvenció nélkül is megtettek volna. Mivel a bérek relatíve nagyok voltak, ez meggyorsította a tanulók iskolából való kilépését. Főleg a fiatalok elhelyezését szolgálta, különösen a szolgáltatásban, egészségügyben és az építőiparban. A tapasztalatok szerint az akciók eredményeként sokkal nagyobb arányban (63%) találtak állást azok, akik a privát szektor programjaiban vettek részt, mint azok, akik az állami szektorhoz rendelkeztek (29%). Ez utóbbit azzal magyarázták, hogy az állami programokban sokkal több fiatal munkaképtelen vett részt. Két év múlva a különbség már kisebb volt: a privát programok érintetteinek 70%-a talált állást, az államiakban szereplőknél ez az arány 56% volt. A tartósan munka nélkül levők fele nem tudott változtatni státusán.

3. *Ipari vállalatok foglalkoztatási prémiuma.* 1970-ben vezették be, kísérletképpen kiválasztott területeken. Célja a vállalkozások alapításának vagy bővítésének elősegítése volt. Ez a fajta foglalkoztatási szubsZvenció tőkeszubsZvencióval kapcsolódott. 1974-ben a program állandóvá vált, és több területre is ki-

terjesztették. 1979-ben a szubvenció szintjét 20–30%-ban állapították meg, s regionális különbségeket is bevezettek.

Az értékelés szerint a szubvenció az ipari teljes foglalkoztatást nem növelte, hanem az eloszlását változtatta meg. A tőke és a munka relatív kihasználására a támogatások nem hatottak, azt inkább technológiai tényezők határozták meg. 1975-ben 370 vállalat kapott szubvenciót 4300 ember számára, míg 1978-ban 270 vállalat 2000 embere számára.

## Hivatkozások

- Akerlof, A. K.-Rose, L.-Yellen, J. L.-Hessenius, H. (1991): The economic aftermath of currency union. University of California, Berkeley.
- Altzinger, M.-Weiss, P. (1990): Hard core unemployment and labour market policy. in: Conference papers for the second EALE Conference, Lund.
- Baily, N.-Tobin, J. (1977): Macroeconomic effects of selective public employment and wage subsidies. Brookings Papers on Economic Activity, 1977. 2.
- Bean, C. R.-Layard, P. R. G.-Nickell, B. J. (1986): The rise in unemployment: a multicountry study. *Economica*, 53. kötet, 1-22.old.
- Bellman, L.-Lehmann, H. (1990): Active labour market policies. in: Britain and Germany and long-term unemployment: An evaluation. Conference papers for the second EALE Conference, Lund.
- Blanchard, D. (1988): Getting the questions right – and some of the answers. Mimeo, MIT.
- Blanchard, D.-Summers, L. (1987): Hysteresis and the European unemployment problem. in: Cross, R. et al. (eds.): Unemployment, hysteresis and the natural rate hypothesis. Basil Blackwell, Oxford.
- Blanchard, D.-Diamond, P. (1990): Unemployment and wages: what have we learned from the European experience. Employment Institute, London.
- Bös, D. (1992): Privatization in East Germany: A survey of current issues. IMF Working Paper, 92-B.
- Bruno, M.-Sachs, J. (1985): The economics of worldwide stagflation, Basil Blackwell, Oxford.
- Burdett, K. – Hool, B. (1982): Effects on the inflation-unemployment trade-off. in: Haveman, R.-Palmer, J. (eds.) (1982)
- Calmfors, L.-Driffil, J. (1988): Centralisation of wage bargaining and macroeconomic performance. *Economic Policy*, 6. kötet, 14-61.old.
- Conference papers for the second EALE Conference in Lund, II. A. kötet. (1990) Lund/Stockholm
- Deakin, G.-Pratten, C. (1982): The Temporary employment subsidy. Cambridge University Press, Cambridge.
- Disney, R.-Bellman, L.-Carruth, A.-Franz, W.-Jackman, R.-Layard, R.-Lehmann, H.- Philpott, J. (1992): Helping the unemployed. Anglo-German Foundation, London.
- Explaining unemployment in the market economies: Theories and evidence. Economic Survey of Europe in 1990–1991, UN ECE, Genf, 1991.
- Haskel, J.-Jackman, R. (1988): Long-term unemployment and special employment measures in Britain. Centre for Labour Economics Discussion Paper, No. 297, London School of Economics.
- Haskel, J. – Jackman, R. (1988): Long-term unemployment and the effects of the Community Programme. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Vol. 50., 379-408.old.
- Haveman, R.-Palmer, J. (eds.): Jobs for disadvantaged workers. The Brookings Institution, Washington D.C.
- Hofbauer, H. (1981): Untersuchungen des IAB über die Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 14. 3. sz. 246-262.old., Nürnberg.
- Hofbauer, H.-Dadzio, W. (1984): Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 17. kötet, 2. sz. 183-200. old., Nürnberg.
- Hofbauer, H.-Dadzio, W. (1987): Mittelfristige Wirkungen beruflichen Weiterbildung. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 20. kötet, 2. sz. 129-141.old., Nürnberg.
- Jackman, R. (1989): Wage formation in the Nordic countries viewed from an international perspective. Discussion Papers No. 335. Centre for Labour Economics, London School of Economics.
- Jackman, R.-Layard, R.-Nickell, S. (1991): Unemployment. Oxford University Press.
- Johnson, G. E.-Layard, R. (1986): The natural rate of unemployment, explanation and policy. In: Ashenfelter, O.-Layard, R. (eds.), Handbook of labour economics. 2. kötet, North Holland, Amsterdam.

- Layard, A. (1990b): Understanding unemployment. Centre for Economic Performance, LSE, Discussion Paper, 4. sz.
- Layard, A. (1990c): Problems of European labour markets. Centre for Economic Performance, LSE, Working Paper, 45. sz.
- Layard, R.–Nickell, S. (1986): Unemployment in Britain, *Economica*, 53. kötet, 121–170. old.
- Layard, R.–Nickell, S. (1983): Marginal employment subsidies again: a brief response to Whitley and Wilson. *Economic Journal*, 93. kötet, 881–882. old.
- Layard, R.–Nickell, S. (1980): The case of subsidising extra jobs. *Economic Journal*, 90. kötet, 51–73. old.
- Lerman, R. (1982): A Comparison of employer and worker wage subsidies. In: *Haveman, R.–Palmer, J.* (eds.)
- Lindbeck, A.–Snower, D. (1989): The insider-outsider Theory, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Metcalf, D. (1982) Alternatives to unemployment: special employment measures in Britain. Policy Studies Institute.
- Metcalf, D. (1986): Employment subsidies and redundancies. In: *Blundell, R.–Walker, I.* (eds.): Unemployment search and labour supply. Cambridge University Press, Cambridge.
- OECD, Labour market policies for 1990's. 1990, Paris.
- OECD, Marginal employment subsidies. 1982, Paris.
- OECD, Job creation in the U. K. 1986, Paris.
- Philott, J. (1992): Helping the unemployed. Active labour market policies in Britain and Germany. Anglo-German Foundation, London.
- Rajan, A. (1985): Job subsidies, do they work? Institute of Manpower Studies, Special Report.
- Spitznagel, E. (1979): Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von Allgemeinen Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM). Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 12. kötet, 2. sz. 198–216. old.
- Spitznagel, E. (1980): Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM). Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Spitznagel, E. (1985): Arbeitsmarktpolitische Massnahmen: Entlastungswirkung und Kostenvergleiche. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 18. kötet, 1–23. old.
- Spitznagel, E. (1989): Zielgruppenorientierung und Eingliederungserfolg bei ABM. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 22. kötet, 4. sz. 523–529. old.
- Turner, P. (1985): After the Community Programme – results of the first follow-up survey. *Employment Gazette*, January.
- Wood, D.–Hamilton, L. (1989): People on Jobstart. Report by Social and Community Planning Research, September.
- Wachter, M.–Somers, Y. (1989): Job creation programmes in an international comparison. in: *Muysken, J.–Neubourg, C.* (eds.): Unemployment in Europe. Macmillan, 1989.
- Walsh, K. (1987): Long-term unemployment – An international perspective. Macmillan Press.



## Az átképzés szerepe a munkanélküliség mérséklésében

„...a kormányzatok nem tudhatnak többet arról, hogy mennyi és milyen fajta képzésre van szükség a vállalatoknál, mint arról, hogy milyen és mennyi gépet kell beszerezniük.”  
(Labour Market Policies for the 1990s: OECD, Paris, 1990, 67. old.)

### 1. Átképzési programok és elméleti megfontolások

Nehezen találhatunk biztos támpontot, amikor az átképzések gazdasági-társadalmi hasznosságára, annak elemzésére vállalkozunk. A beavatkozás lehetőségeiről idézzük fel bevezetésképpen egy olyan tekintélyes szerző intelmét, mint *Friedrich A. Hayek*:

„Békeidőben tehát semmiféle cél sem élvezhet abszolút elsőbbséget a többi törekvéssel szemben – ez az elv még arra az egyetlen célra, a munkanélküliség leküzdésére is vonatkozik, ami ma mindenki szerint elsődleges fontosságú. Nem lehet kétséges, hogy legnagyobb erőfeszítésünknek erre kell irányulnia; ám ha ez így is van, azt nem szabad megengednünk, hogy egy ilyen cél minden más törekvést kizárva uralkodjon rajtunk, hogy megvalósítását – amint üres frázissal mondani szokás – »mindenáron« keresztül akarjuk vinni. Valójában épp ezen a területen vezethet rendkívül rövidlátó intézkedésekhez az a lelkesültség, amit a »teljes foglalkoztatáshoz« hasonló homályos, ám népszerű megfogalmazások szoktak kíváltani, s bizonyára épp itt idézheti elő a legnagyobb károkat az egyetlen célra törő idealista, aki kategorikusan és felelőtlenül áll ki vágyának »bármilyen áron történő megvalósítása« mellett.”<sup>1</sup>

A kérdést lényegesen gyakorlatiasabban közelítve *Haveman* és *Hollister* (1991) – az elmúlt évtizedek kormányzati foglalkoztatási és képzési erőfeszítéseit számbavevő tanulmányukban – arra a következtetésre jutnak, hogy ezeknek az erőfeszítéseknek nem mindig van közgazdasági létjogosultságuk. És ha az ilyen erőfeszítések még elfogadható állami tevékenységnek tűnnek is, a várt gazdasági hatások nincsenek pontosan megfogalmazva és nem is pontosan tisztázottak.

A neoklasszikus közgazdák általában szkeptikusak az állami foglalkoztatási és képzési erőfeszítésekkel kapcsolatban. Szerintük amennyiben a piac működésében nem tapasztalható nyilvánvaló elégtelenség, annak bizonyítása, hogy az ilyen beavatkozások növelik a gazdasági jólétet, azokat terheli, akik védelmezik azt. A védelmezők pedig azt válaszolják erre, hogy ahol az ilyen tevékenységek társadalmi haszna meghaladja a társadalmi költségeket, a piaci elégtelenség implicit módon jelen van, ezért a beavatkozás gazdaságilag indokolt. Az előny lehet az összkibocsátás vagy az összfoglalkoztatás növekedése, avagy a társadalmi termék vagy foglalkoztatás egyenlőbb elosztása.

A piac működésébe beavatkozó – aktív – munkaerőpiaci politika elméletéről

szólva *Layard, Nickell és Jackman* (1991) felvetik a kérdést: *kinek és milyen* segítséget nyújtson az állam? Egyébként azonos feltételek mellett jobban csökkenthető a munkanélküliség, ha egy olyan egyént juttatunk álláshoz, aki várhatóan hosszú távon szorulna ki a piacról, mint ha egy olyan valakit, aki valószínűleg átmenetileg munkanélküli. Akkor is helyes a kevésbé sikeres szereplőt segíteni, ha ennek magasabb a költsége, sőt az ismételt munkanélkülivé válás valószínűsége is nagyobb, amennyiben a két tényezőből együttesen adódó terhek különbsége a beavatkozást követő időszakra nem aránytalanul nagy. Ha persze a tartósan munka nélkül maradóknak nyújtott segítség nagyon drága és a munkahely ismételt elvesztésének valószínűsége is mértéken felüli, akkor ez mégsem helyes politika – állítják végül. Az államnak viszont számottevő lehetősége van a hosszú távú munkanélküliség *megelőzésére* helyesen alkalmazott felnőttképzés, toborzási támogatás, közmunka (mint végső foglalkoztatási menedék) révén. Ezeknek az eszközöknek az alkalmazása a költségek oldaláról akkor tűnik a leginkább hatékonyak – hangsúlyozzák –, hogyha a tartós munkanélküliség bekövetkezése előtt alkalmazzák. Az előbbieket szerint ugyanis sokkal nagyobb annak társadalmi költsége, ha egy már hosszú ideje állás nélküli, demoralizálódott és stigmatizálódott embert akarunk ismét piacképesé tenni, mint ha olyan valakit, aki még mindezek előtt áll.

### *1.1. Az emberi tőke elmélete*

Nehéz elméleti alapot találunk, ha a képzési programok létjogosultságának gazdasági érvrendszerét keressük. Végeredményben az oktatás-képzés közgazdaságtanál szolgáló emberi tőke elmélete tűnik legalkalmasabbnak a kormányzati képzési programok fő elméleti megalapozására is.

Az emberi tőke elméletének az átképzési programokra való alkalmazhatóságáról megelölegezhetjük azt az elgondolkodtató, szkeptikus megjegyzést, melyet *Blaug* fűz áttekintő elemzéséhez: „Semmit nem mondok a vállalaton kívül szervezett, nem munkahelyen történő képzésről, az úgynevezett átképzőprogramokról, melyeknek értékelése más – nem feltétlenül Becker kategorizálásával összefüggő – problémákat vet fel.”<sup>2</sup> Alkalmasabb közgazdasági megközelítés híján mégsem tűnik hiábavalónak az emberi tőke és az (át)képzések kérdéseit ugyanazon elméleti keretben taglálni.

Az emberi tőke elmélete a hatvanas évek elejére vezethető vissza, első megfogalmazói *Schulz* (1962), majd *Becker* (1964), a gondolatrendszer máig klasszikusnak tekintett kifejtésével.<sup>3</sup> Okfejtése azon az elgondoláson nyugszik, hogy az emberek önmagukra a legkülönfélébb okok miatt költhetnek: nemcsak a pillantnyi élvezetért, hanem a jövőbeli anyagi – és nem anyagi – hozadék reményében is. Igénybe vehetik az egészségügyet, kiegészítő képzésben vehetnek részt, az első lehetséges munka elfogadása helyett – a nagyobb bér reményében – hosszabban kereshetnek állást, információkat gyűjthetnek a munkalehetőségekről, jobb lehetőségben bízva változtathatják lakóhelyüket, és a több tanulás reményében a magasabb jövedelmet és kisebb perspektívát kínáló állás helyett alacsonyabb bérért is vállalhatnak munkát. Mindez beruházásnak tekint-

hető egy oldalról az egyén *saját* céljára (avagy ugyanez értelmezhető a *családi* beruházási stratégia elemeként), más oldalról a *közösség* számára.

Az *oktatással* kapcsolatban az elmélet azt sugallja, hogy az alapképzést követő iskolázás iránti igény a tanulás direkt és indirekt magánkötségeinek változásaival és a képzésre visszavezethető keresetkülönbségekkel függ össze. Korábban a kötelezőt követő iskolázás iránti igényt a fogyasztási javak iránti kereslettel vélték analógnak, s mint ilyet úgy tekintették, ami az ízléstől, a családi jövedelmektől és a tandíj formájában fizetett ártól függ. Az emberi tőke elmélete szintén adottnak veszi ugyan az ízlést és a képességeket, ám hangsúlyozza a *jelenlegi és a jövőbeli jövedelmek* szerepét.

Becker (1964) megkülönbözteti az *oktatást* (schooling) a *munkahelyi képzéstől* (on-the-job training) – részletesebben elemezve az utóbbit, melynek szerepét gyakran aláértékelik.<sup>4</sup> A munkahelyi képzésről szóló elemzésének kiindulópontja, hogy a vállalati viselkedéssel foglalkozó elméletek figyelmen kívül hagyják a termelés folyamatának hatását a munkás termelékenységére. Sokan növelik azáltal a termelékenységüket, hogy miközben dolgoznak, új szaktudást szereznek vagy tökéletesítik a régit. A jövőbeli termelékenység csak valamilyen ráfordítással fejleszthető, ilyen a tanulásra fordított idő, a „tanuló” erőfeszítése, maga a „tanítás”, a használt és felhasznált berendezések és anyagok. Mindez abban az értelemben jelent költséget, hogy az adott ráfordítás a jelenlegi kibocsátást növelhette volna, ha nem arra használják, hogy a jövőbeli kibocsátást növelje. A képzés típusától függ természetesen a ráfordított összeg és a képzés időtartama. Ha a képzésnek nem lenne ilyen értelemben költsége, korlátlan lenne iránta a kereslet.

Teljesen kompatibilis piacot feltételezve – ha figyelembe vesszük a munkahelyi képzést és azt a kapcsolatot, amit a jelen és a jövőbeli bevételek és ráfordítások jelentenek – a képzés a jelenlegi bevételeket csökkentheti és a jelenlegi ráfordításokat növelheti. A vállalat számára mégis profitábilis lehet, amennyiben a *jövőbeli* bevételei számottevően nőnek és ráfordításai hasonlóképp csökkennek. Az egyensúlyi feltételek nem teljesülnek minden egyes időszakban, csupán a bevételek és ráfordítások jelenértékén (present value), azon az értéken, amit a ráfordítások – diszkontlábbal kalkulálva – a jelenben érnének.

Becker a munkahelyi képzésen belül megkülönbözteti az *általános* és a *speciális képzést*. A legtöbb munkahelyi képzés feltehetőleg növeli a munkás jövőbeli határtermelékenységét annál a vállalatnál, amelyik a képzést biztosította. Az *általános képzés* azonban sok más vállalat határtermelékenységét is emeli. Kompetitív munkaerőpiacon a vállalatok által fizetett béreket a más cégek határtermelékenysége határozza meg, így a jövőbeli bér és a határtermék is nő az általános képzést nyújtó vállalatoknál. A képzés hozadékából csak akkor marad valamennyi ezeknél a vállalatoknál, ha határtermékük a béreknél gyorsabban emelkedik. A „tökéletesen általános képzés” pedig ugyanolyan hasznos lesz számos vállalat számára, és a határtermékük is ugyanúgy fog nőni.

Kérdés tehát, hogy végül is miért éri meg a vállalatoknak, hogy képzést nyújtsanak, ha ennek nincsen hozadéka? A válasz: a vállalat csak akkor biztosít általános képzést, ha ez nem jelent *számára* költséget. A *képzésben résztvevő* viseli az általános képzés terheit és ő élvezi a hozadékát is. Akik általános képzésben részesülnek, szívesen megfizetik ezt a költséget – állítja –, hiszen ez

növeli jövőbeli béreiket. *Becker* érvelése szerint a szóban forgó munkavállaló úgy fizet az általános képzésért, hogy az aktuális termelékenységénél kevesebb – mégpedig a képzés költségével kevesebb – bért kap.

Kompetitív munkaerőpiacon tehát, jövedelemmaximaló vállalatokat feltételezve, nem fizetik meg az általános képzés költségeit. A piaci bért fizetik azoknak, akik képzésben vettek részt. Ha ugyanis – érvel *Becker* – fedeznék a képzési költségeket, sokan akarnának képzésben részt venni, ezen időszak alatt kevesen lépnének ki a vállalatoktól, és a munkaerőköltség viszonylag magas lenne. Azon vállalatok számára, amelyek nem fizetnék meg a piaci béreket, nehézséget okozna a megfelelő szakképzettségű munkaerő megszerzése és kevésbé lennének profitábilisak, mint mások. Azon vállalatok pedig, melyek a képzésért is fizetnének, ráadásul a béreik is alacsonyabbak lennének a piaconál, mindkét hátrányt elszenvednék, túl sok képzésben résztvevő és túl kevés képzett munkást vonzanának.

A teljesen általános képzéstől eltérő formák nyilvánvalóan különböző mértékben emelik a marginális termelékenységet a képzést nyújtó vállalatnál és másutt. Sok esetben a munkahelyi képzés se nem egészen általános, se nem egészen specifikus, de inkább az utóbbi, és a marginális termelékenységet jobban növeli a képzést nyújtó vállalatnál.

Ha minden képzés tökéletesen speciális lenne, a bérek mindenütt függetlenek lennének a kapott képzés mennyiségétől, következésképp ugyanez lenne igaz a vállalat által fizetett bérre is. Ha ezt a szélsőséges feltételezést elfogadjuk, a vállalatnak kell fizetnie a képzés költségeit, hiszen nincsen olyan munkavállaló, aki olyasmért fizet, ami nem hoz számára hasznot. A vállalat a termelékenység gyorsabb növekedése eredményeként létrejövő profit révén kap a képzés után hozadékot. Érvelhetünk úgy is, hogy a munkások fizetik a speciális képzés költségeit oly módon, hogy kezdetben alacsonyabb, később pedig – a képzés hozadékaként – a határtermékkel megegyező béreket kapnak.

Tökéletes felcserélhetőséggel számolva a hagyományos elmélet számára nem okozott gondot, hogy egy vállalat állománya stabil-e vagy gyorsan cserélődik. Fontossá válik azonban, ha a képzés költségeit a vállalat vagy a munkás viseli. Végül is a megoldás: a vállalat és a munkás megosztja egymás között a képzés költségét és hozadékát is. Ezek aránya pedig a kilépési ráták és a bérek, a profit és az elbocsátási ráták, valamint más tényezők viszonyától függ.<sup>5</sup>

Az emberi tőke modelljében *Becker* magyarázatot ad arra a valóságban megfigyelt jelenségre, hogy a munkaadó ritkán fizet közvetlenül azért a képzésért, melyet a munkavállalói kapnak. Az általános és a speciális munkahelyi képzés közötti különbségtétel annak a fontos kérdésnek a felvetéséhez is elvezetett, hogy a képzés milyen mértékben kapcsolható kizárólag az egyénekhez? Mindazonáltal nem könnyű a munkafolyamathoz kötődő költség nélküli tanulást, a költségekkel járó munkahelyi képzést és a szervezett vállalati, de nem a munkahelyen történő képzést elkülöníteni. Ez magyarázhatja az empirikus vizsgálatok szegényességét.

Az emberi tőke elméletének korai képviselői – mint *Schultz* és *Becker* – szerint a cselekvéseket az egyének *individuális* érdekei vezérlik. Ezzel magyarázzák a munkakeresést és a lakóhely-változtatást, a migrációt. Ám az egészségügy, az oktatás, a munkaerőpiacra vonatkozó információszerzés és a munka-

erő képzése sok országban részben vagy teljes egészében a kormányzat feladata<sup>6</sup>, az úgynevezett „public” szektor része.

Ha ez így van, adódik a kérdés: a kormányzati akcióknak is normatív kritériumot szab-e az emberi tőke elmélete? Ha nem is minden ide sorolható területen, az oktatásban egy nyilvánvalóan új *társadalmi beruházási kritérium* jelent meg: az erőforrásokat úgy kell az egyes képzési szintek és évfolyamok között elosztani, hogy megegyezzenek az oktatási beruházások marginális társadalmi hozadékaival. Sőt az oktatási beruházások ezen hozadéka nem lehet alacsonyabb az egyéb privát beruházásokénál. Az oktatás „*társadalmi*” hozadékát is kizárólag a megfigyelhető és pénzben mérhető értékekben, azaz a jobban és rosszabbul képzett munkaerő bérkülönbségeivel kalkulálták.

E vélekedés lényegében azon a feltételezésen alapult, hogy a (nem alapképzést nyújtó) képzés piaca a kompetitív gazdaság szabályszerűségeinek megfelelően működik. A nem pénzbeli hozadékokat, a külső hatásokat (externáliákat) az egyes szerzők továbbra is változó módon értékelték. Így az oktatási beruházások ugyanazon megfigyelt hozadéka is egészen eltérő optimalizáló oktatási stratégiák megfogalmazásához vezethetett. Tanulmányában *Blaug* (1976) azt hangsúlyozza, hogy nehezen tűnik tesztelhetőnek a nem kötelező képzés iránti kereslet anélkül, hogy a kormányzatnak a képzéssel kapcsolatos nézeteit tekintetbe ne vennénk. Kevés olyan ország van, ahol a kormányzat által elhatározott férőhelyszám mint kínálat ne határolná be a magasabb képzés iránti igényt. Így az egyéni kereslet a keresleti és a kínálati függvény együttes elemzésével lehetséges. Kivételt képeznek azok az országok, ahol a felső szintű képzés nyitott (ilyen például az USA vagy Japán, de a szerző Indiát és a Fülöp-szigeteket is megemlíti). Éppen ez magyarázza, hogy miért használják az USA példáját az oktatás iránti keresletet vizsgáló empirikus elemzések.

## 1.2. A rostálási (*screening*) hipotézis

Az emberi tőke elmélete szerint az önszabályozó munkaerőpiacok a képzett munkaerő keresletét és kínálatát egyensúlyban tarthatják mindaddig, amíg – minden más feltétel változatlansága mellett – a munkaadók előnyben részesítik az iskolázottabb munkást az iskolázatlanabbal szemben. Nem szolgál magyarázattal azonban arra, hogy miért is ez a preferencia. Azért lehet-e ez így, mert a tanult munkások gyorsabb felfogóképességgel vagy kívánatosabb személyes tulajdonságokkal rendelkeznek (amilyen az önbizalom és az eredményorientáltság), avagy mert ugyanők inkább engedelmesebbek a szervezet szabályainak? Mind-ezen tulajdonságokat a munkás felvételének pillanatában nem lehet bizonyosan tudni.

Az emberi tőke elméletének ezen kritikusai azt állítják, hogy a bérekben megmutatkozó különbségek eltúlozzák a termelékenységekben mutatkozó különbségeket. Tételezzük fel, hogy a képzés egyáltalán nem növeli a termelékenységet<sup>7</sup>, azok viszont, akik adottságaiknál fogva termelékenyebbek, a képzésben is viszonylag jobbak lesznek. Így, ha minden változatlan, a vállalat a képzettség szintje alapján rostálhatja meg a jobb-rosszabb adottságokkal bíró munkásokat.

A munkásokat pedig tanulásban, képzésben való részvétellel ösztönzi az, hogy ezáltal jelezhetik (signaling) a vállalatoknak, ők jobbak másoknál.

A munkáltató tehát egy szelekciós problémával áll szemben. Az oktatás alapján mérhető kvalifikáltság *rostálási eszköznek* tekinthető a jelentkező *várható teljesítményének* megítélésében. Az új munkások vélhető képességeiről, teljesítménymotivációjáról, családi háttéréről szolgálhat információval. A szakmai tudást a munkás jórészt munkahelyi képzés során sajátítja el, ezért a munkáltató alapvetően a *képezhetőség* alapján történő kiválasztásban érdekelt. *Blaug* (1976) megfogalmazásában: amennyiben a fenti feltételezés igaz, az iskolázottság és a keresetek között megfigyelt kapcsolat – melyet az emberi tőke elmélete szemszögéből oly sokszor leírtak –, egy alapvetőbb kapcsolatot, az *iskolázottság* és a *képezhetőség* közötti kapcsolatot rejti.

Az oktatás ebben az értelmezésben azzal járul hozzá a gazdasági növekedéshez, hogy szelekciós szempontot nyújt a munkáltatónak. Az elméletnek radikális következményei vannak az oktatáspolitikára. Eszerint ugyanis az oktatás általános kiterjesztése csupán az egyes állások felvételi követelményeit emeli meg, a keresetkülönbségekre nem hat. A diplomások abszolút értelemben rosszul járnak, a középiskolai végzettségük is – és a jövedelemkülönbségek nagyjából változatlanok maradnak. Vajon ez a felértékelődés korlátlanul végbemehet-e? A diplomások tökéletesen helyettesítik-e a középfokú, azok pedig az általános iskolai végzettségűeket?

A rostálási hipotézis magyarázata nem tér el alapvetően az emberi tőke elmélete által nyújtott okfejtéstől: a képzettség alapján történő szűrés arra ösztönzi a munkavállalókat, hogy megteremtsék kiválasztásuk maximális valószínűségének lehetőségét, azaz megszerezzék a végzettséget igazoló bizonyítványt. Ez a képzésbe történő beruházás *egyéni hozadéka*. Ha a különböző iskolázottságú munkavállalók nem helyettesítik tökéletesen egymást, akkor az oktatásba való beruházás valós társadalmi hozadéka pozitív. Ha ez így igaz, az emberi tőke elméletének képviselői egyszerűen téves dolgot mértek, állítja összehasonlító elemzésében *Blaug*: az oktatási beruházás *társadalmi hozadékanak rátája* egy sajátos kiválasztási mechanizmus hozadékátja és nem a munkaerő minőségének javításába befektetett erőforrások hozama.

A képzés iránti keresletnek a rostálás hipotézisére épített magyarázatát kevés empirikus vizsgálat igazolta igazán meggyőzően, sőt az elmélet eredetisége is vitatott. A tesztelések alapján az elemzők szinte egységesen úgy értékelik a rostálási hipotézist, hogy állításai igazak ugyan, de nem döntik romba az emberi tőke elméletének állításait, különösen a képzés közvetlen termelékenységnövelő hatásáról vallott felfogást.

*Layard és Psacharopoulos* (1974) tanulmányukban – a rostálási hipotézis feltételezéseit tesztelve – arra a következtetésre jutnak, hogy három olyan feltételezés nem igazolódott be, amit az elmélet alapján szokás állítani. *Először*: összehasonlítják a tanfolyamot befejezők és a lemorzsolódók hozadékátját. Ha a jelzés szerepe fontos – hangzik az érvelés –, a lemorzsolódást negatív jelzésként kell értelmezni. Így a lemorzsolódók éves hozadéka csak kevesebb lehet, mint a tanfolyamot befejezőké. Valójában azonban ez alig – vagy egyáltalán nem – igazolódik be. *Másodszor*: életkorok szerint összehasonlítják a képzési különbségeket, azt feltételezve, hogy a jelzés szerepe az életkorral egyre kevésbé

fontos, mivel a munkaadó a munkás szaktudásáról közvetlen tapasztalással is mind többet tud meg. A képzés szerinti keresetkülönbségek mégis növekedtek az életkorral, bár ez nem különíthető el a képességek, a munkahelyi képzés és az iskolázás keresetnövelő hatásától. *Harmadszor*: amennyiben a képzés célja a rostálás, ezt olcsóbb módszerekkel, egyszerűbb tesztelési eljárásokkal is el lehetne érni, ráadásul az ilyen szolgáltatást nyújtó cégek nagy nyereséggel működhetnének.

Rilay (1979) tanulmánya – a korábbi elemzéseket továbbfejlesztve – abból a vélekedésből indul ki, hogy a rostálás egyes szakmákban sokkal fontosabb, mint másokban. Feltételezi, hogy az egyén a gazdaság két szektorának egyikében választ mindig munkát: vagy a *rostált szektorban*, ahol a munkáltatók úgy vélik, hogy előre nehezen megítélhető a munkás teljesítménye, vagy a *nem rostált szektorban*, ahol ez nem érvényes. Tudván azt, hogy a termelékenység és a képzettségi szint között pozitív korreláció van, a munkaadók által felajánlott keresetek a képzettségnek szólnak. Azok a munkások, akik maguk sem biztosak a képességeikben, ezt ösztönzésnek veszik, és várt hasznuk maximalizálásának megfelelő képzettségi szintet szereznek.

Modelljében kereseti függvényt vizsgál. Ha az oktatás mennyiségével az oktatás hozadéka csökken, miközben határkölsége növekszik, és különösképp ha az oktatás költségei az egyén képességeivel fordított arányban állnak, akkor fennáll a keresetek és az oktatás közötti függvényszerű kapcsolat. Feltételezi továbbá, hogy a két szektor termelése kiegészíti egymást, mikor is egy adott képességekkel rendelkező munkás várt hasznossága az állások mindkét csoportjában ugyanaz. Azaz, egyensúly esetén a munkaerő-kínálat a rostált és a nem rostált szektor között úgy egyenlítődik ki, hogy mindkét szektor ugyanolyan vonzó lesz. Végül ha adott képességek mellett a képzés hozadéka legalább akkora a rostált szektorban, mint a nem rostáltban, akkor a várt haszonmaximalizálásból, továbbá azokból a fenti állításokból, hogy az oktatás hozadéka csökken, miközben határkölsége növekszik, az következik, hogy adott képességekkel rendelkező egyén alacsonyabb iskolázottságú lesz a nem rostált szektorbeli állásokban, mint a rostált szektorbeliekben.

A modell fő következtetése szerint tehát a két szektor – jellemzőiknél fogva összevethető – csoportja esetében a nem rostált szektorból vett minta életkereset-függvénye a rostált szektorbelieké felett van. Az USA-ra vonatkozó adatokkal ezt a feltételezést kísérli meg empirikusan igazolni a szerző. Tekintettel az ideális – nevezetesen a longitudinális – adatok hiányára, keresztmetszeti adatokat használ. Modelljének megfelelően a foglalkozásokat magas és alacsony átlagos képzettségi szint, valamint magas és alacsony becsült életkereset-függvény alapján csoportosítja, majd összeveti a magas életkeresetű és alacsony átlagos képzettségű foglalkozási csoportot az alacsony életkeresetű, magas átlagos képzettségű foglalkozások csoportjával. Az első csoportba sorol például olyan szakmákat, mint a tervező, bankhivatalnok, irodavezető, üzletkötő, programozó, statisztikus, pilóta, repülésforgalmi irányító vagy repülőmérnök; míg a másodikba olyanokat, mint a könyvtáros, vegyész, kutató biológus, kutató mezőgazdász és egyéb kutatói szakma, szociológus, különféle tanári szakma, szerkesztő, riporter, szakmai tanácsadó stb. Az adatok – korlátozottságukkal együtt – igazolni látszanak a rostálási hipotézis Rilay által megfogalmazott feltevéseit.

*Shah* (1985) lényegesen kisebb brit mintán tesztelte a Rilay által leírt módszert. Modelljében a magas életkeresetű és alacsony átlagos képzettségű foglalkozási csoportba vegyipari szakmunkás, öntőipari mintázó, villanszerelő, ács, állványozó, szerszámkészítő, beállító, karbantartó, csőszerelő, nyomdász stb., míg az alacsony életkeresetű, magas átlagos képzettségű foglalkozások csoportjába a rádió-radar szerelő, irodista, pénztáros, laboratóriumi asszisztens és technikus, általános és középiskolai tanár stb. szakmákat sorolta. Eredményei nem cáfolják a rostálás tényét, de bizonyításnak sem erősek. Shah szerint a brit oktatási rendszer változásai is fontos akadályát képezik az elmélet igazolhatóságának.

## 2. Munkaerőpiaci képzés és átképzés az OECD-országokban

A munkaerőpiaci képzés szerepe kettős. Egyrészt képzés – és mint ilyen, *beruházás*. Hasonlatos az oktatáshoz, valamint az általános értelemben vett képzéshez, és részben érvényesek rá – amennyiben igazak – ugyanazok a közgazdasági összefüggések, amelyek amazokra érvényesek. Segítségével ugyanakkor oldhatóak – vagy megoldhatóak – *átmeneti foglalkoztatási problémák*. Ennyiben a munkaerőpiaci eszközök – mégpedig a szokásosan aktívnek tekintett eszközök – egyike.

### 2.1. Definíciós nehézségek

A munkaerőpiaci képzés – szándéka szerint – tehát olyan beavatkozást jelent a munkaerőpiacra, ami csökkentheti a nyílt munkanélküliséget és azoknak a munkásoknak a számát, akik munkanélküli-segélyre szorulnak. A lehetséges eszközök közül a prioritást élvezők közé szokás sorolni, amennyiben *növelheti* a munkás esélyét, hogy a képzés révén új állást szerezzen.<sup>8</sup>

Mit tekintünk valójában *munkaerőpiaci képzésnek*? Nehéz pontosan elhatárolni az oktatástól, az egyéb célú képzéstől. Számos hasonló kategorizálás közül forduljunk *Wilensky* (1985) áttekintéséhez, aki az aktív munkaerőpiaci politikát olyan közvetlen *kormányzati akcióként* írja le, ami a munkaerő iránti *keresletet* az állások fenntartása vagy létesítése révén alakítja; a munkaerő minőségét és *kínálatát* a munkaerő képzése és rehabilitációja révén növeli; a munkaerő *mobilitását* tanácsadással, elhelyezkedési és lakóhely-változtatási ösztönzők révén segíti elő. A munkaerőpiaci képzés és átképzés kategóriájába eszerint olyan kormányzati beavatkozások tartoznak, melyek – ösztönzés vagy szabályozás révén – növelik a munkaerő kínálatát, javítják a minőségét. Több szerző elemzését szintetizálva *Wilensky* az aktív munkaerőpiaci elemek közül ilyennek tekinti a tanoncképzést; a munkahelyi képzést és átképzést; az iskolából kilépők számára indított, a munkába állást megkönnyítő munka-tanulás programokat; az állásváltoztatásra felkészítő képzést még munkaviszonyban lévő, de elbocsátástól fenyegetett munkások számára; valamint az alkalmazási esélyeket javító különféle korrigáló programokat.

Amikor a munkaerőpiaci foglalkoztatási és képzési erőfeszítéseket könyvük



függelékében áttekintik, *Haveman* és *Hollister* (1991) inkább az elmélet kategóriáihoz alkalmazkodnak. A *szakásos képzéstől*, amelyet a munkahelyen kívül, *formális oktatási intézményben* vagy külön erre a célra létrehozott *képzési központokban* szerveznek; valamint a *munkahelyi képzés* azon formáitól, amikor a vállalat az egyént egy bizonyos időre olyan speciális munkaszituációba helyezi, ahol a vállalat normál termeléséhez szükséges szaktudást elsajátíthatja, vagy más módon erre lehetőséget teremt – megkülönböztetik azokat a képzési formákat, melyekben keveredik a munka és a képzés. A *munka és képzés* keverékét jelentő programok között a leghagyományosabb a tanoncképzés. Nehéz a munkahelyi képzést elválasztani a tanoncképzéstől. Utóbbi azonban egyértelműbben definiált, és bizonyítvánnyal igazolja bizonyos szaktudás megszerzését. Egyéb formák a tanoncképzés speciális támogatásával, iskolázási vagy munkavégzési kritériumok megfogalmazásával kapcsolják egymáshoz a munkát és a képzést.

Nem kerülhetjük meg végül a tanulmányunk tárgyául szolgáló országok képzési programjait áttekintő *OECD-statisztikák* szokásos kategorizálását, ahol az egyes programokat aszerint különböztetik meg, hogy kiknek az érdekében indították azokat. A *közkiadásokból finanszírozott programok* között eszerint különválnak a *munkaerőpiaci képzés* azoktól a speciális programoktól, amelyek a *fiatalok munkaerőpiaci beilleszkedését*, a munkába állást hivatottak megkönnyíteni. A munkaerőpiaci képzés kategóriájába tartozik a munkanélküliek és munkahelyük elvesztésétől fenyegetettek képzése, valamint a foglalkoztatottak számára nyújtott képzés. Definíciószerűen mindkettő felnőttek számára indított program – de ez úgy értendő, hogy a fiatalok, bár nem kitüntetetten a számukra szervezték, ugyanúgy részt vehetnek ezekben a képzésekben is. A gyakorlatban ez nagyon is jellemző eset. A fiatalok munkaerőpiacra lépését megkönnyítő programok közé sorolják a munkanélküli és hátrányos helyzetű fiatalok számára indított programokat, valamint a tanoncképzés támogatását és ehhez hasonlókat.<sup>9</sup>

A kategóriák átfedik egymást, elég nehéz pontosan megkülönböztetni, mi tartozik a formális és mi a munkahelyi képzés körébe, igen gyakori, hogy egyik esetben valamelyik program formális képzés keretében valósul meg, más esetekben munkahelyi képzés formájában. Sokszor a munka és képzés keverésére is lehetőség van. A tanoncképzés ösztönzése a fiatalok számára szervezett program, hasonlóan a munkába állást megkönnyítő beavatkozásokhoz, ugyanakkor a tanoncképzésre épülhetnek általános átképzőprogramok is. A korrigáló programokat hasonlóképp szervezhetik fiatalok vagy egyéb csoportok számára.

A munkaerőpiaci képzés országonként és korszakonként változó, erősen kapcsolódik az egyes országokban kialakult hagyományokhoz, meglévő intézményekhez. Mindez igen megnehezíti összehasonlításukat. A programok egy része szelektív és korrigáló jellegű, a munkát keresők vagy a munkaadók speciális problémáit igyekszik megoldani, és nem ad általános képzést. Az ilyen programok a munkanélküliek és a munkahelyük elvesztésétől fenyegetettek csoportjára irányulnak. Más országokban a képzési programok sokkal átfogóbbak, és a munkaerőpiaci szervezet fontos szerepet tölt be a képzésben, mely nem – vagy csak igen lazán – irányul egy-egy csoportra. Az általánosan megfogalmazott feladat általában vagy speciálisan javítani az ország munkaerejének versenyképességét, avagy korrigálni az oktatási és képzési rendszer régóta meglévő hiányosságait

– hangsúlyozza a munkaerőpiaci politikákat áttekintő részletes elemzés (OECD, 1990).

A következő alfejezetben az OECD csoportosítása szerint rendezve néhány olyan áttekintő adatot mutatunk be az egyes országokról, melyből ezek munkaerőpiaci képzési gyakorlatára következtethetünk. A későbbi alfejezetekben pedig majd a különböző programokról esik szó.

## 2.2. A képzés súlya, nagyságrendje az egyes országokban

A munkaerőpiaci programokról szólva két végletes példát szokás felemlíteni: Az úgynevezett svéd aktív munkaerőpiaci modellét és az amerikai gyakorlatát. Az egyes OECD-országokban kialakított rendszer e két szélsőség közé esik.

A svéd modell tűnt hosszú évtizedekig a munkaerőpiacra való beavatkozás talán legígéretesebb útjának.<sup>10</sup> Amint azonban arra tanulmányukban *Schwanse, Scherer és Reutersward* (1991) is rámutatnak, a két szélsőség, az amerikai és a svéd rendszer közötti különbség igen fontos. Svédországban a munkaerő-politikai csomag része volt a gazdaságpolitikai stratégiának, számos munkaerőpiaci eszköz irányult a munkaerőpiac általános működésének elősegítésére, míg az USA-ban a munkaerő-politika arra korlátozódott, hogy az állami szektorban teremtsen munkahelyet azzal a céllal, hogy a munkaerőpiac hátrányos helyzetű csoportjait reintegrálja. Röviden fogalmazva: a munkaerő-támogató amerikai elképzelések a *méltányosságot* hangsúlyozzák, míg a svédek a *hatékonyaságot*. Természetesen a svédek is tekintetbe veszik a méltányossági szempontokat, de nem annyira a munkaerőpiaci politikában, mint inkább jövedelmi transzferekben és a bérpolitikán keresztül.<sup>11</sup> Az amerikai programok, ezzel szemben, kisebbségi csoportokat céloztak meg, gyakran olyanokat, melyeknek családi jövedelme is alacsony volt.<sup>12</sup>

Az országok mindegyike áldoz közkiadásáiból munkaerőpiaci célokra; a nyolcvanas évek végén a legtöbbet – a GDP 4–6 százalékát – Dánia, Írország, valamint Belgium; a legkevesebbet – a GDP kevesebb mint 1 százalékát – Japán, az USA, Svájc, valamint Görögország, Portugália és Törökország. Összkiadásai szerint Svédország mindössze a jó középmezőnybe sorolható, itt fordították azonban a legtöbbet – a GDP több mint 1,5 százalékát – az úgynevezett aktív eszközökre. Az ilyen aktív – tehát nem jövedelemkompenzáló – célokra fordított kiadásokban a sor legvégén jár – a GDP kevesebb mint 0,5 százalékával – Ausztrália, Kanada, az USA, Ausztria, Japán, Svájc és Törökország.<sup>13</sup>

Az *1. táblázat*ban bemutatjuk, hogy a GDP mekkora részét fordítják az egyes országok jövedelemkompenzáló és egyéb munkaerőpiaci célokra.<sup>14</sup> Az arányok érzékeltetésére feltüntettük a becsült magyar adatokat is.

A munkanélküliek képzésére a kiugróan magas munkanélküliségi rátát mutató Írország mellett Új-Zéland és Svédország költi GDP-jéből a legtöbbet; a foglalkoztatott felnőttek képzésére Dánia, Írország, valamint Görögország és Portugália; a támogatott szakmunkásképzésre Olaszország, az Egyesült Királyság és Franciaország; míg a hátrányos helyzetű fiatalok számára szervezett programokra megint csak Írország, Dánia és Olaszország.<sup>15</sup>

1. táblázat. Közkiadások „aktív” és „passzív” munkaerőpiaci célokra (a GDP százalékában)\*

Kiadások a GDP %-ában	Összes ráfordítás	Pénzbeni támogatás (segély és korai nyugdíj)	Aktív eszközökre történő ráfordítás
6%			
5%	DK		
4%	IRL B	DK	
3%	NL E	IRL B	
2%	F, H <sub>92</sub> S, D CDN	NL E, H <sub>92</sub> F	
1%	N SF, I, L, NZ, GB AUS A, H <sub>91</sub>	CDN D SF, L, NZ, N	S IRL B, DK, SF, NL
0%	GR, P J, USA CH	AUS, A, GB, H <sub>91</sub> I, S GR, J, P, USA CH	F, D, I, N, E GR, L, NZ, P, GB AUS, A, CDN, USA, H <sub>91</sub> , H <sub>92</sub> J, CH

Forrás: OECD (1990) 52–53. old. táblázat adatai alapján; a Magyarországra vonatkozó adatok a Foglalkoztatási illetve Szolidaritási Alap felhasználásáról kiadott *Beszámoló ...* (1993) adataiból származnak

\* Az egyes országok jelölésére a nemzetközi gépkocsijelzéseket használtuk. Feloldásukat e tanulmány mellékletében közöljük.

A 2. táblázat, szintén OECD adatok alapján, azt mutatja be, egy-egy kormányzat politikájában mekkora a szerepe az egyes képzési programoknak.<sup>16</sup>

2. táblázat. Egyes képzési programok ráfordításának aránya (százalékban)\*

Ország	Munkanélküliek és veszélyeztetettek képzése	Foglalkoztatottak képzése	Munkanélküli és veszélyeztetett fiatalok képzése	Tanonképzés, általános ifjúsági képzés	Összesen
CH	100	–	–	–	100
NZ	98	–	1	1	100
SF	91	–	7	2	100
A	85	–	15	–	100
S	84	3	13	–	100
B	83	3	14	–	100
USA	78	22	–	–	100
NL	77	1	6	16	100
CDN	77	16	7	–	100
N	73	–	27	–	100
D	68	18	11	3	100
J	–	100	–	–	100
F	48	7	12	33	100
IRL	40	20	30	10	100
E	35	3	56	6	100
DK	32	34	34	–	100
GB	30	8	2	60	100
GR	7	78	–	15	100
P	4	62	19	15	100
AUS	18	7	28	47	100
I	4	–	36	60	100
L	15	–	64	21	100

Megjegyzés: Zömükben 1988-ra (vagy ahhoz közel eső évekre) vonatkozó adatok.

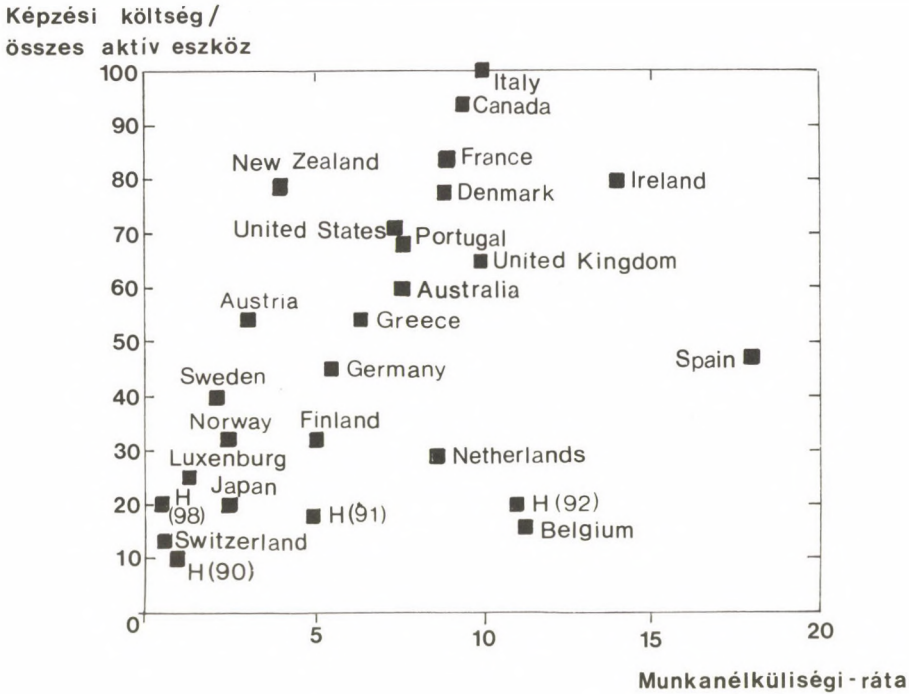
Forrás: (1990) országonkénti adatokból számítva

\* Az egyes országok jelölésére a nemzetközi gépkocsijelzéseket használtuk. Feloldásukat a mellékletben közöljük.

Az aktív munkaerőpiaci politikával összefüggő kiadások mértéke erősen függ az adott ország munkanélküliségi rátájától. Kirajzolódni látszik egy – a munkanélküliség szintjéhez képest – átlagon felüli és egy átlag alatti képzési szinttel jellemezhető országcsoport. Az átlagot meghaladó a képzés Ausztriában, Svédországban, Norvégiában, Luxemburgban, valamint Új-Zélandon; míg a munkanélküliség magas szintjéhez képest az átlagostól viszonylag (s korántsem abszolút ráfordításaiban) elmarad Írországban, Spanyolországban, Hollandiában, Belgiumban és az Egyesült Királyságban. Ezt mutatja az 1. ábra. Bemutatjuk az 1989–92 közötti évek magyar adatait is. Mivel a ráfordítási arányok alig változtak, míg a munkanélküliség emelkedett, Magyarország fokozatosan az utóbbi

kategóriába sodródott, ahol tehát a magas munkanélküliségi ráta dacára a képzési ráfordítások az átlag alatt maradnak.<sup>17</sup>

1. ábra. Munkanélküliség és munkaerőpiaci képzés\*



Az eszközökre fordított kiadások zömükben 1988-ra (vagy az ahhoz közel eső évekre) vonatkoznak; a munkanélküliségi-ráta 1980–88-ra. Az 1989-92-es magyar adatokat az ábrán évente feltüntetjük.

*Forrás:* Az eszközökre vonatkozó adatok az OECD (1990) országonkénti adataiból számítva; a munkanélküliségi-rátára vonatkozó adatok forrása az OECD Employment Outlook, 1991. július, 7. o.; a Magyarországra vonatkozó adatok lelhelye a Foglalkoztatási illetve a Szolidaritási Alap felhasználásával kiadott *Beszámoló...* (1993).

\* Az egyes országok jelölésére a nemzetközi gépkocsijelzéseket használtuk. Feloldásukat a mellékletben közöljük.

### 2.3. Tradicionális képzési programok

A képzés és az átképzés talán a legrégebbi az összes munkaerőpiaci eszköz közül, és már a hetvenes évek gazdasági válságát jóval megelőzően elterjedt volt Európában.<sup>18</sup> A képzéstől elvárt feladat jórészt a már foglalkoztatottak szak tudásának emelése,<sup>19</sup> az inaktív munkaerőpiaci esélyének javítása, a munkaerőhiány leküzdése volt.<sup>20</sup> A nyolcvanas évek végén ismételt az üresedések

számának növekedéséről, érzékelhető munkaerőhiányról számolnak be egyes vizsgálatok.<sup>21</sup> Jellemzővé vált, hogy az egyes szakmák iránti kereslet gyors növekedése mellett más szakmákban nagy munkaerő-feleslegek voltak. Ennek a szakmai meg nem felelésnek („mismatch”-nek) az áthidalására is gyakran merült fel az átképzés mint megoldás.<sup>22</sup>

A svéd modell egyik ősatya, *Gösta Rehn* az átképzésekkel kapcsolatos érdekes tapasztalatokról számol be: a nyolcvanas évek közepének gazdasági fel lendülése után igen gyorsan támadtak hiányhelyzetek. Kevésnek bizonyult a szakmunkás, de még inkább a technikus és az egyéb műszaki, egészen a mérnökökig bezáróan. Ahogy írja, a munkaerőpiaci szervezetet szokás okolni azért, hogy ebben nem volt előrelátó. A valóság az, hogy a vállalatoknak igen előnyös feltételekkel felajánlották, hogy a recesszió alatt engedjék el szakképzett dolgozóikat átképzésre, szakmai képzésre, helyettesítésüket pedig közpénzekből finanszírozták volna. A vállalatok mégsem nagyon éltek ezzel a lehetőséggel.<sup>23</sup>

A válságban lévő ágazatok veszélyeztetett, leépítendő munkásainak átképzése lényegében csak a svéd modellben volt nagyobb mértékben jellemző – kulcs-elemét jelentve az ún. „Rehn–Meidner”-programnak.<sup>24</sup> Sem Amerikában (ahol viszonylagosan és abszolút mértékben is nagyon csekély erőfeszítést tettek az elbocsátottak érdekében), sem a legtöbb európai országban nem volt számottevő a válságágazatokban dolgozók átképzése.

A hetvenes évek derekán mindenestre alig volt növekedés az átképzésekben annak ellenére, hogy a recesszióra számítani lehetett.<sup>25</sup> Amit sok európai országban mégis meg lehetett figyelni: a képzésben résztvevők *összetétele* változott meg. *Casey–Bruche* (1985) elemzése arra a paradox tendenciára hívja fel a figyelmet, amit „förlözési hatásnak” nevezhetünk. A legígéretesebb, egyben a programra legkevésbé rászoruló résztvevőkre koncentrálnak a programok szervezői. Míg ugyanis a tapasztalatok szerint – mindenekelőtt Európában – a hosszú távú munkanélküliség növekedett, az állások elvesztése pedig leginkább az időseket és a szakképzetlenekeket veszélyeztette, a legtöbb országban a programok résztvevői között mindezek ellenére a fiatalabb, kvalifikáltabb munkanélküliek voltak túlsúlyban.<sup>26</sup> A nők részvétele is növekedett a munkaerőpiaci képzésben. Ez a trend összekapcsolódott azzal is, hogy a korábbiakban jellemző hagyományos, fizikai foglalkozásokkal ellentétben a szociális szolgáltatásokra és az adminisztratív foglalkozásokra felkészítő képzés került előtérbe. *Wilensky* (1985) elemzése szerint Amerikában is – ahol inkább az alacsony képzettségű, a munkaerőpiachoz csak marginálisan kötődő, tartósan munka nélkül maradók korrekciós és alapképzése volt a jellemző – erőteljes volt a törekvés a már amúgy is védett csoportok támogatására. Amennyiben egy program a szegények legveszélyeztetettebb, úgynevezett kemény magja felé fordult, politikailag is népszerűtlenné vált.

#### *2.4. A munkanélküliek és a munkahelyük elvesztésétől veszélyeztetettek képzése*

Jól ismertek azok a megfontolások, melyek szerint a munkanélküliség a személyiség önértékelését és kezdeményezőképességét rontja, társadalmi elszigeteléshez, politikai apátiához vezet. Növeli továbbá a bűnözést, fizikai és mentális

betegségeket idéz elő. A munkanélküliség ezen felül igen költséges is. A képzési program tehát, ha nem is teremt *közvetlenül* munkalehetőséget, csökkentheti a tartós munkanélküliséget és növelheti az alkalmazási esélyeket. Még a közepes képzési program is jobb ezért, mint a közép- vagy hosszú távú munkanélküliség – szól az általános vélekedés.

A munkanélküliek számára indított (át)képzési programok<sup>27</sup> költségeit rendszerint *teljes mértékben* a kormányok fedezik. A ráfordítások döntő része általában a képzésben résztvevőknek fizetett ösztöndíj, ami gyakran megegyezik a segély összegével vagy valamelyest meghaladja azt.<sup>28</sup> A hagyományosnál rövidebb és koncentráltabb képzés az országok többségében speciális központokban történik, melyeket közvetlenül vagy közvetve a munkaerőpiaci központok ellenőriznek. Arra is van azonban példa, hogy más köz- vagy magánintézményben folyik a program.

*Hollandiában, Új-Zélandon vagy Svédországban* például – elvben – bármely, a célnak megfelelő intézményben történő képzés finanszírozható, de a speciális képzőközpontok játsszák a központi szerepet. *Dánia* az egyetlen ország, ahol a vállalatra alapozott képzés jelenti a bázist. *Angliában* néhány éve vezették be az ún. „Employment Training”-programot, aminek keretében nagyszámú munkanélkülit képeznek vállalatoknál. Kisebb mértékben másutt (Ausztria, Kanada, Németország, Hollandia vagy az USA esetében) is előfordul a vállalatokra alapozott képzés. Az ilyen programokat a kormányzatok rendszerint az átképzendő alkalmazott után fizetett bértámogatással ösztönzik.

A munkanélküliek (és munkahelyük elvesztésétől veszélyeztetettek) számára szervezett programokba egy adott évben belépőkről rendelkezünk adatokkal. (V. ö. 2. sz. melléklet.) (Az áramlásokat jelző hasonló mutató lenne az adott évben a programból kikerülő száma, mely kiszűrné a lemorzsolódás miatti torzulásokat. Az egy résztvevőre fordított képzési kiadást (beruházott összeget) durván becsülhetjük az egy programba belépőre eső éves kiadással. A magas ráta azt jelzi, hogy a programok kis létszámúak, viszonylag hosszú időtartamúak vagy más ok miatt drágák. Az egy főre jutó alacsony ráfordítás pedig azt jelzi, hogy sok résztvevő mellett, viszonylag rövid ideig tartó vagy egyéb okból kevéssé költséges képzésről van szó. (A ráta annál megbízhatóbban nyújthat alapot az összehasonlításra, minél inkább megközelítik az inflow-outflow adatok a steady-state állapotot.)

Egy ilyen becslés szerint a nyolcvanas évek végén a gazdaságilag fejlett országokban – tipikus esetben – a munkaerő 1–2 százaléka vett részt évente munkanélkülieknek szervezett képzésben, maga a képzés jellemzően 2–6 hónapig tartott, egy résztvevőre számítva 2–8000 \$-ba került, az ösztöndíjat és a tanfolyami költséget együttesen figyelembevéve.

Ha sokkal többet nem is deríthetünk ki, azt felmérhetjük, hogy a munkaerő mekkora része kerül ki a munkanélküliek köréből legalább ideiglenesen, amíg képzésben vesz részt.<sup>29</sup> Eszerint a képzés a legjelentősebben Új-Zélandon csökkentette az átmeneti munkanélküliséget, a munkaerő 1,5 százalékaról volt szó. Ugyanez az arány Németországban 1 százalékot, míg a többi országban 0,5–1 százalékot tett ki.

Az 1990-es OECD-elemzés néhány vizsgálatra<sup>30</sup> hivatkozva szerény eredményekkel szolgál a képzések befejezését követő kilátásokról. Eszerint az érintett

országokban a programokban résztvevők a képzést követően 70–80%-ban találtak munkát. (Maga a tanulmány is hangsúlyozza, hogy ezek az adatok arról nem szólnak, hogy az érintettek közül hányan jutottak volna egyébként is munkához, mennyi ideig maradtak állásban és hogy kiszorítottak-e más munkát keresőket a munka elfoglalásával. Ilyen eredményekről részletesebben a programokat értékelő fejezetben szólunk.)

## 2.5. Munkanélküli és hátrányos helyzetű fiatalok képzése

A munkanélküliek körében általában magas a fiatalok aránya.<sup>31</sup> Ennek több oka lehet. A munkaerőpiacra való belépés nehézségein túl szóba jön a munkaerőpiaci alkalmazkodás elhúzódása, de különféle intézményi korlátok is akadályt jelenthetnek.<sup>32</sup> Az egyes programok azonban rendszerint nem kötik bizonyos életkorhoz a részvételt. Céljuk általában a munkaerőpiacra való belépés megkönnyítése, az első munkahely megszerzésének elősegítése. Ezért gyakori a viszonylag fiatalok megjelenése *bármely korcsoport* számára szervezett programokban.<sup>33</sup>

A fiatalok munkába állását megkönnyítő korrekciós képzési és egyéb felzárkóztató programok igen jelentősek voltak az összes veszélyeztetett csoport számára szervezett programokhoz viszonyítva is. Általánosnak látszik az a vélekedés, hogy míg az aktív munkaerőpiaci politika gyakorlatában a „klasszikus” konfliktuscsoportokat általában kevésbé vették figyelembe, a fiatalok számára szervezett programok Európa szinte mindegyik országában és Amerikában is meghatározóak voltak.

A *német nyelvterületen* (Németországban, Svájcban és Ausztriában) is, ahol (a következő alfejezetben tárgyalandó) az úgynevezett „duális” tanonrendszer a fiatalok munkaerőpiaci integrálásában figyelemreméltóan jól működött, a hetvenes évek vége óta mindinkább előtérbe kerültek a fiatalok számára szervezett speciális programok. Nagy-Britanniában 1978-ban minden nyolcadik, 1982-ben minden második fiatal került be a fontos „Youth Opportunities Programme”-be. Franciaországban az ún. „National Employment Pact” és az ezt követő programok, melyek szinte kizárólag a fiatalokra összpontosítanak, meghatározó elemei az aktív munkaerőpiaci politikának. Amerikában is tapasztalható ugyanez a jelenség. A Comprehensive Employment and Training Act képzési és munkahelyteremtési programban a hetvenes évek végén nőtt meg a fiatalok aránya, ezért új, speciálisan nekik szóló elemekkel egészült ki a CETA. Az újabb JPTA (Job Training and Partnership Act) program keretében tovább folytatódik ez a tendencia, az itt tervezett támogatások 40 százaléka 21 év alattiak számára van fenntartva.<sup>34</sup>

Támogatni lehet az általános vagy tanoncképzésbe történő beiskolázást, vagy szóba jöhetnek speciális tanfolyamok, ahol az alapképzés és bizonyos munkatapasztalat megszerzésére van mód. Tekintettel arra, hogy a munkanélküliség az alacsony, illetve hiányos képzettségűek körében a legmagasabb, prioritást élvez a fiatalok lemorzsolódásának a megakadályozása és az iskolai és szakképzési rendszerbe való visszatérése.

Egyes országokban, így *Ausztráliában* vagy *Svédországban*, a 18 év alattiak számára megszigorították a munkanélküli-segély feltételeit, vagy meg is szün-



tették a jogosultságot. Hollandiában, több skandináv országban és Írországbán a fiatalok számára garantált állással kísérleteztek. Ez direkt munkahelyteremtést jelent ugyan, de az oktatási és szakképzési lehetőségek gondos számbavételét is.

*Ausztrália, Ausztria, Dánia, Németország, Írország és Svédország* speciális támogatást nyújt azoknak a munkanélküli fiataloknak, akik a hagyományos oktatásba vagy szakképzésbe bekapcsolódnak. Más programok munkatapasztalatot és valamennyi képzést nyújtanak a munkanélküli fiataloknak.

## 2.6. Tanoncképzés és oktatás

A munkaerőpiaci (szak)képzési programok szorosan kapcsolódnak az egyes országok oktatási-képzési rendszereihez. Habár dolgozatunk egészében a *munkaerőpiaci* képzésre és az *átképzésre* összpontosít, elkerülni igyekeztünk a képzési rendszerrel való (messzevezető és szövevényes) kapcsolat elemzésének buktatóit, az oktatási rendszerek rövid, elnagyolt bemutatását mégsem kerülhetjük meg, amennyiben az az egyes országok átképzési rendszereinek sajátosságaira is kihat.<sup>35</sup>

### 2.6.1. KITÉRŐ: AZ OKTATÁS ÉS A KÉPZÉS KÜLÖNFÉLE RENDSZEREI

Az alapképzés szerint az OECD-országok három karakteres csoportba sorolhatóak.

Az *első csoportba Japán és Észak-Amerika* tartozik, ahol a fiatalok zöme eljut a középiskoláig, sokan tovább is tanulnak. Szakképzésre rendszerint 18 éves kor után, főleg vállalaton belül van lehetőség, bár léteznek olyan iskolák és főiskolák is, amelyek szakképzést nyújtanak.

A *második csoportot Ausztria, Németország és Svájc* alkotja, ezekben az országokban a formális szakképzés igen strukturált. A középfokú képzés részeként a 16–18 évesek mintegy fele vesz részt, „duális” rendszerű tanoncképzésben. A *duális tanoncképzés* a vállalatok által nyújtott szakképzést az iskolai részdős, általános képzéssel kombinálja. Egyéb képzést nyújtanak az elméleti vagy műszaki középiskolák, míg nemzetközi összehasonlításban viszonylag alacsony a továbbtanulás a felsőfokú intézményekben.

A *harmadik csoportba a többi európai ország, valamint Ausztrália és Új-Zéland* sorolható, ahol a középfokú képzés kevésbé átfogó. Ezen belül két eltérő minta rajzolódik ki aszerint, mennyi ideig járnak a fiatalok iskolába. *Finnországban, Franciaországban, Hollandiában* vagy *Svédországban* például nagy számban képeznek fiatalokat a legkülönbözőbb szakmai és műszaki tanfolyamokon. A képzés legtöbbször iskolában folyik, esetenként azonban a munkahelyen is. Ezek a tanfolyamok igen sikeresek lehetnek, de gyakran nagyon rossz az imázsuk, ami a kapott bizonyítvány munkaerőpiaci értékét csökkenti. Másutt, így a legtöbb *mediterrán országban, az Egyesült Királyságban, Ausztráliában* és *Új-Zélandon* a fiataloknak viszonylag még mindig nagy része kezdi pályafutását középfokú végzettség nélkül vagy csak minimális képzettséggel. Ezekben

az országokban is létezik műszaki vagy más szakképzettséget nyújtó középiskola, valamint tanoncképzés, de ebben a fiataloknak túl kicsi része vesz részt. A munkaerőpiaci programok valamelyest javíthatnak ezen, de a fiatalok foglalkoztatási problémáit megoldani nem tudják.

Az OECD 1990-es elemzése vázlatosan számbaveszi az egyes rendszerekből fakadó lehetséges munkaerőpiaci problémákat is.

A *japán* és *amerikai* iskolarendszer hatásaképpen nagyon szerény azok lehetősége, akik gyenge tanulók vagy lemorzsolódtak a középiskolákból. A továbbtanulás és szakmai képzés feltétele ugyanis a középiskolai végzettség. Az *USA* esetében ez felerősíti a kiszorulás kockázatát – különösen a kisebbségek és egyes földrajzi körzetek (slumok) esetében. A szakképzés tartalma általában kevésbé általános és kevésbé egyértelmű, mint más országokban, ezért a bizonyítvánnyal igazolt szakképzettség is nehezebben átváltható, mint azokban az országokban, ahol inkább intézményesült a szakképzés és a végzettséget igazoló bizonyítvány. Az emberi tőke elméletének logikájával egyezően bizonyos szakterületeken a specializált munkaerőpiac általánosan elfogadott bizonyítvány hiányában nem fejlődik. Ez csökkenteti a munkások hajlandóságát is, hogy időt és pénzt fektessenek ilyen képzettségek megszerzésébe. A vállalatok közötti nagy mobilitás pedig a munkaadókat nem ösztönzi képzésre. Japánban ellenben, ahol a vállalatok közötti mobilitás kicsi, a munkaadóknak inkább érdekük a képzés és a belső munkaerőpiac erősítése.

*Ausztriában, Németországban és Svájcban* a duális tanoncképzési rendszer a résztvevők nagy része számára biztosít vonzó előrejutási lehetőséget. Azok számára is, akik nem mutattak különösebb teljesítményt az iskolában. A rendszernek azonban van bizonyos merevsége. A legtöbb helyen a szakmai és az elméleti képzési irány már a középfokú képzés elején szétválik, az átlépés a két irány között megszokott, de többlet képzési időt jelent, emelve a végzettek átlagéletkorát. (Az átlépés úgy lehetséges, hogy követik a formálisan előírt utat – bár gyorsabb előrejutásra is van mód.)

Azokban az országokban végül, ahol a *középfokú képzés elégtelen*, az átlagosnál gyengébb tanulók számára túl kevés vonzó képzési lehetőség áll rendelkezésre. Ez közvetlen nehézséget jelent már az első állás keresésekor, és később, a felnőttképzéshez is elégtelen lesz ezeknek a fiataloknak a képzettsége. (A továbbtanulni készülő, elméleti képzésben résztvevő középiskolások a fiatalok felét sem teszik ki ezekben az országokban.)

## 2.6.2. KÉPZÉS ÉS A MUNKAERŐ-PIACI KÉPZÉS

Az országok egy részében (így például Németországban, Svájcban, Belgiumban, Japánban vagy az USA-ban) a középiskolás korosztály közel egésze részt vesz a középfokú képzésben, vagy az előzőekben bemutatott tanoncképzés, vagy iskolai, tantermi képzés formájában. Azokban az országokban viszont, ahol ez az arány az átlagosnál alacsonyabb, a foglalkoztatási helyzet javítása érdekében eltérő stratégiák alakíthatók ki. Ösztönözhetik a középiskolai tanulást, avagy számottevően növelhetik és fejleszthetik a vállalati gyakorlatra alapozott képzést – a tanonrendszer mintájára.

A tanoncképző programok Európa-szerte azt a célt tűzik maguk elé, hogy az iskolarendszerből kikerülő fiatalok számára valamilyen munkatapasztalatot vagy képzést biztosítsanak, és lehetőleg vállalatoknál helyezik el őket. A legtöbb program bértámogatással működik, bár például Belgiumban kötelező kvótarendszer szabályozza, hogy a vállalatoknak a munkaerő 3 százalékáig kell tanulókat felvenniük.

Mindenekelőtt a német duális tanoncrendszert állítják modellként más országok elé, ámbar az – eredeti formájában – inkább a képzési rendszer része, mint munkaerőpiaci eszköz.<sup>36</sup> Az utolsó 10 évben maga a német rendszer is számottevően átalakult. Erősödött benne az iskolai képzés, ez heti 1-2 napot tesz ki. A gyakorlati képzés, amiért – részben központi támogatással – a vállalatok felelősek, szintén javult. Mindinkább elterjedtek a speciális tanműhelyek és más intézetek, amelyeket gyakran egy ágazat több vállalata közösen működtet. A rendszer változásával csökken a tényleges munkának szentelt idő.

Olaszországban az egyoldalú iskolai képzés mellett a gyakorlati tapasztalatokat is nyújtó duális képzés elemeit próbálták bevezetni a nyolcvanas években. A bérköltségek támogatását ahhoz kötötték, hogy a tantermi képzés mellett biztosítva legyen a vállalati gyakorlat lehetősége is. A vizsgálatok arról számoltak be, hogy inkább a munkaerőpiac átmeneti tehermentesítését tartották szem előtt, a gyakorlati tapasztalatokat elhanyagolták, és az egész rendszer leginkább csak az építőiparban működött.<sup>37</sup>

A másik példa a belga rendszer, amelyik az egymásra épülő oktatási egységek elve alapján mindenki számára biztosítja a későbbiekben szükséges szakképzettség megszerzését, aminek pénzügyi forrása főképpen az adók állami újraelosztása. A tanfolyamok és orientáló programok gyakorlati tapasztalatszerzéssel végződnek ugyan, de nem olyan intenzívek, mint az iskolai és gyakorlati képzés váltakozása a duális rendszerben.<sup>38</sup>

Az utóbbi időben változás tapasztalható a képzés munkapiaci szerepének értelmezésében. Az átmeneti megoldásokkal szemben mind nagyobb hangsúly kerül a hosszú távú programokra. Ilyen például a *brit* „Youth Training Scheme” vagy a *francia* „Contracts emploi-formation”-program, melyek a német duális tanoncrendszerhez közelítenek.<sup>39</sup>

A nyolcvanas évek derekán indított „Youth Training Scheme” elsődleges célja az volt, hogy emelje a munkaerőpiacra lépő fiatalok képzettségének szintjét és javítsa minőségét. Ennek érdekében arra ösztönözték a vállalatokat, hogy fiatal új munkásaiknak a program keretében biztosítsanak képzést. 1000 munkáltató megkérdezésén alapuló vizsgálat számol be arról, hogy milyen előnyökkel járt ez a vállalatok számára.<sup>40</sup> A leggyakoribb válasz az volt, hogy így megismerhették a későbbiekben alkalmazott munkásaikat, eszerint rostálhattak és válogathattak. Jelentős azok száma, akiket amúgy is alkalmaztak volna – bár talán képzést nem biztosítottak volna számukra. Az interjú az abból eredő kizorító hatásról is ad némi információt, hogy a programban résztvevőket alkalmazták vagy csúcsidőszakokban nem vettek fel idenymunkásokat. Mintegy harmadrészben a munkaköltségekben elérhető megtakarítás is motiválta a vállalatokat, számottevő esetben pedig előre nem várt költségmegtakarításról számolnak be a munkáltatók.

Az amerikai tanoncképzés nem nagyon hasonlítható össze az európaival. A

részvétel gyakran attól függ, hogy az érintett mennyi ideje van állásban (különösen az építőiparban szokásos ez a rendszer), és az átlagéletkor is lényegesen magasabb (akár 24 év is lehet). Az amerikai képzést tehát inkább tekinthetjük az állásban lévő fiatal felnőttek, mint a munkaerőpiacra belépő fiatalok képzésének.

Az *Egyesült Államok* egészen eltérő gyakorlatában – ahol élesen különválnak a munka és a képzés – az európai gyakorlathoz hasonló próbálkozás volt az az egyedülálló kísérlet, amelyet a *Job Corps* program valósított meg a munkaerő korrekciójának céljával.<sup>41</sup>

A Job Corps a középiskolából lemorzsolódó, 14–21 éves gazdaságilag hátrányos helyzetű fiatalok számára indított szövetségi program volt a hatvanas évek elején. Bennlakásos központokban szakmai képzést, (korrekciós) alapképzést, munkakultúrát és -tapasztalatot, valamint egészségügyi ellátást nyújtott egyszerre. Átlagosan 6 hónapig tartott, bár sokan már a kezdetekkor kiestek, míg mások egy évig is bennmaradtak.

Amerikában az európaihoz képest magas az ifjúsági munkanélküliség, ami számos vizsgálatot motivált a fiatalok munkaerőpiaci kilátásairól. Általános kutatási tapasztalat, hogy aki a tanulási idő alatt rész munkaidős munkát végez, a program lezárása után jobb esélyekkel indul a munkaerőpiacon.

Meyer és Wise (1982) – amerikai végzős középiskolások elhelyezkedését vizsgálva – azt tapasztalták, hogy erős kapcsolat van az iskolaidő alatt ledolgozott munkaórák és a végzést követő egy évben munkában töltött hetek között. Ezeknek a diákoknak magasabb a heti bére is, nem tapasztaltak viszont hasonló kapcsolatot az iskolaidő, a tantermi szakmai képzés és a későbbi bérek között. Ez az eredmény a szerzőket arra a feltevésre indítja, hogy azok a programok befolyásolhatják inkább a munkaerőpiaci esélyeket, melyek a *munkatapasztalat* megszerzését hangsúlyozzák, és nem a gyakorlat nélküli szakmai képzésre szorítkoznak.

## 2.7. A munkahelyi képzésről

Végül szólnunk kell azokról a képzési formákról, melyeket a munkahelyek nyújtanak. Ezek lehetnek a központokban nyújtott képzés kevésbé költséges alternatívái. Ráadásul – amint azt a korábbiakban idézett tapasztalatok mutatták – a munkahelyi képzésnek előnye lehet a közvetlen munkaerőpiaci tapasztalatszerzés, kapcsolatépítés is – ami jobb esélyt ígér a későbbi *állandó* állásra. A munkahelyen történő képzést mégsem tekintik megfelelőnek arra, hogy helyettesítse az intézményes képzést. Sokszor a szervezési nehézségek szólnak amellett, hogy a képzés inkább az erre a célra létrehozott intézményben történjék, máskor bizonyos előképzés szükséges, ami a munkahelyen nem biztosítható. A képzés – különösen a vállalati képzés – minőségét gyakran rontják a személyi és intézményi infrastruktúra (a tanári gyakorlat, a dokumentált módszerek, elfogadott szakképzési definíciók és bizonyítványok) hiányosságai. Számos program során jelentős erőfeszítéseket tesznek ennek javítására, míg másutt a felnőttképzés szabályozását vagy támogatását kezdeményezik.

A vállalati képzés nagyrészt a *Becker* (1964) által megfogalmazott munka-

helyi képzés körébe tartozik, kezdeményezői, haszonélvezői is a képzést nyújtó vállalatok. Zömében *nem támogatják*, a legtöbb országban *nem szabályozzák* kormányzatilag. Néhány kivétel mégis akad.

Franciaországban a bérköltségek legalább 1,2 százalékát kell a munkaerő képzésére költeni. Hivatalos adatok szerint Franciaországban 1987-ben a kifizetett bérek 2,51 százalékát, azaz a törvényes minimum kétszeresét költötték ilyen képzésre. Németországban a tananyagot és a vizsgákat szabályozzák erre rendszeresített testületek, de a képzés mennyiségét vagy a ráfordított összegeket nem befolyásolják. Írországban a munkaügyi intézmények bizonyos ágazatokat érintő kötelező elvonási/támogatási rendszert tartanak fenn, ami az ipar közel egészére kiterjed. Az ír vállalatoknak bérköltségük 1–1,25 százalékát kell képzésre költeniük, vagy befizetniük ugyanennyit, hogy azt a hatóságok a vállalati képzés támogatására fordíthassák.<sup>42</sup>

Következésképp az ilyen képzésről kevés megbízható adat áll rendelkezésre.<sup>43</sup> *Boot* (1990) becsléseket mutat be arról, hogy kik biztosítják és kik finanszírozzák a felnőttképzést.<sup>44</sup> Ebből arra következtethetünk, hogy a felnőttek számára indított képzések felét-kétharmadát a vállalatok nyújtják, jelentős az oktatási intézményeknél zajló képzés is, míg az összes felnőttképzés öt – vagy kevesebb – százalékát biztosítják munkaerőpiaci intézmények. Finanszírozásban sem tér el alapvetően az arány, a munkáltatók fizetik a képzés 60–80, a közintézmények és állami vállalatok a 10–20, a munkaerőpiaci intézmények jobbra kevesebb mint 5 százalékát. Néhány program költségeit pedig egyes országokban a maguk a résztvevők fedezik.

### 3. A képzési programok értékelése

Az eddig áttekintett foglalkoztatási és képzési programokról alapos elemzés kevés akad.<sup>45</sup> A szokásos értékelések rendszerint annyiból állnak, hogy leírják a program tartalmát, a résztvevők számát és körét, ez utóbbit esetleg néhány, politikailag fontos szempont szerint – nem, lakhely, etnikum – csoportosítva. Alkalmanként készülnek statisztikák arról is, hogyan alakul a résztvevők sorsa a program zárását követően: van-e állásuk, hasznosítják-e a képzés során szerzett szakképesítést.

A dolgozni szándékozókban általában több mint 90 százaléka talál is munkát. Ezért nem tudhatni, mit kezdjen az ember ezekkel a statisztikákkal, hacsak az egyes csoportok számára biztosított programok összehasonlítását nem teszi lehetővé – fűzi ehhez kommentárként *Haveman* és *Saks* (1985). Csak ritkán kerül sor arra, hogy – más tényezőket kiszűrve – például azt próbálják vizsgálni, milyen volt magának a programnak a hatása az egyes csoportok vagy az egyének keresetének hosszú távú alakulására, vagy azt, hogy indokolják-e az eredmények a program folytatását vagy kiterjesztését. Felvethető egyidejűleg a méltányosság és a hatékonyság kérdése, ha valamely program egy csoportot más munkások rovására támogat, így a képzésből kikerülők – vagy a támogatást élvezők – egyszer csak versenytársaik lesznek amazoknak. Ennek a kiszorítási (displacement) hatásnak a becslésére is ritkán kerül sor.

Alapvetően eltér a programok értékelésének európai és amerikai gyakorlata.

Míg a számos amerikai tanulmány jobbra a későbbi jövedelmek alakulását elemezte, az európaiak sokkal inkább a programok fejlesztésére helyezték a hangsúlyt.<sup>46</sup>

Igen korai programértékelő kutatásról számol be *Solie* (1968), számos fontos kérdést vetve fel. A kormányzat által finanszírozott átképzési programok hatását vizsgálja az elmaradt mezőgazdasági területen élő munkanélküliek tapasztalataira alapozva. Elemzése 217, társadalmi-demográfiai és munkaerőpiaci kérdéseket körüljáró interjún nyugszik, melyekben az érintettek a négy hónapos szakképzési programot megelőző 6 évről, illetve a programot követő kétéves időszakról számoltak be. A válaszolókat négy csoportba osztotta: akik befejezték a tanfolyamot (85 fő); akik lemorzsolódtak vagy el sem kezdték a tanulást (33 fő); akiknek a jelentkezését nem fogadták el a képzésre (22 fő); és végül a programra nem jelentkezett munkanélküliek véletlenszerűen kiválasztott csoportja (77 fő). Számításában többváltozós regressziót alkalmaz. Az első csoport kontrollcsoportjaként a három további csoport szolgál. A képzésben résztvevőket és más munkanélkülieket összehasonlítva – szignifikáns társadalmi-demográfiai különbségek miatt – eltúlzottnak véli az átképző programok jótékony hatásának vélt mértékét. A képzés hatásaiban rövid távú – állítja –, és sok esetben mindössze arról van szó, hogy a képzésben résztvevők gyorsan visszatérnek a foglalkoztatottak közé. Alternatív hipotézisként – állítva, hogy eredményei ezt is igazolhatnák – azt is felveti a szerző, hogy az átképzés hatása közvetlenül összefügg a foglalkoztatás átlagos szintjének a változásával is. Azt is állítja továbbá, hogy a program kedvezményezettjeinek munkapiaci sikerei részben a munkaerő-szolgálati irodák speciális erőfeszítéseiben és más tényezőkben rejlenek. Felveti továbbá azt a kérdést is – bár eredménnyel nem szolgál –, hogy csökkenti-e az átképzés a munkanélküliséget a gazdaság egészében ugyanúgy, mint a programban résztvevők csoportjában. Eredményei azt látszanak igazolni, hogy a képzésben részesülők foglalkoztatása a kívülállók kárára történik, a mértékről azonban nem mond semmit.

### 3.1. Az amerikai programok értékeléséről

A hagyományos képzési programok az *egyén* paramétereit javítják, hatásuk épp ezért úgy értékelhető, ha résztvevőiknek a program idején és azt követően szerzett munkaerőpiaci tapasztalatait összehasonlítjuk hasonló, de a programban részt nem vett munkások tapasztalataival. Ezeknek az elemzéseknek az a szokásos korlátja, hogy nehéz alkalmas kontrollcsoportot találni. Bár mind Európában, mind Amerikában léteztek ilyen képzési programok, jobbra az amerikaiak értékelésére került sor.

Ennek iskolapéldája *Ashenfelter* (1978) longitudinális vizsgálata. A kormányzati *képzési programok céljának egyrészt az infláció csökkentését* tekinti (ez úgy valósul meg, hogy a hiányok elkerülésére több szakképzett munkaerő áll rendelkezésre); *másrészt* azt, hogy bizonyos csoportok munkanélkülisége csökkenjen; *harmadrészt*, hogy a szegénység azáltal enyhüljön, hogy bizonyos csoportok szakképzettsége növekszik. Ezek a célok akkor teljesülhetnek, ha a képzési programok a résztvevők kereseteit az egyébként elérhető fölé emelik.

Ashenfelter szerint tehát a képzési programok sikerét úgy ítélnék meg, hogy számszerűen kimutadjuk a képzés hatását a résztvevők keresetére. Egy ilyen eljárás alkalmas a képzési program – mint beruházás – értékelésére. Az elemzés során különösen nagy gondot jelent a megfelelő kontrollcsoport hiánya, Ashenfelter ennek megoldására tesz kísérletet megfelelő adatgyűjtési rendszer segítségével.

Az eljárás alapötlete az volt, hogy a programra vonatkozó adathalmazt összekapcsolta a megelőző keresetek társadalombiztosításból származó adataival. Az elemzésbe mindenkit bevont, aki 1964 első 3 hónapjában részt vett a programban és abban az évben befejezte a képzést.<sup>47</sup> Kereseti függvényt definiál, mely mind a vizsgált, mind (az 1 százalékos mintából vett) kontrollcsoport tagjaira akkor lett volna érvényes, ha nem vesznek részt képzésben. Szigorú feltétel, hogy a két csoport kereseti függvényének meg kell egyeznie, ami – longitudinális adatokról lévén szó – ellenőrizhető a képzést megelőző időszakra. A kereseti függvény változásával vizsgálja végül a képzés hatását fehér és fekete férfiakra és nőkre. Egyrészt a képzésben résztvevők számottevő, előre nem látható keresetcsökkenést szenvedtek a képzést megelőző évben, ami azt jelenti, hogy a két periódus kereseteinek összehasonlítása még megfelelő kontrollcsoport esetén is félrevezető. Másrészt minden csoport esetében jelentős volt a keresetnövekmény, közvetlenül a képzési folyamatra visszavezethetően, amit a programok összes társadalmi költségeiben figyelembe kell venni. Harmadszor – a bizonytalanságok ellenére úgy tűnik – a képzés minden csoportban növelte a kereseteket. (A férfiak esetében közvetlenül a képzést követően 150–500 \$-ral, ami öt éven belül a felére csökkent, míg a nőknél a képzést közvetlenül követve 300–500 \$-ral, és a későbbiekben nem látszik visszaesés.) Felmerül a kérdés, hogy mennyire számottevőek ezek a hasznok a program költségeihez képest. Feltéve, hogy az egy főre szánt képzési költség – mely jelentős ösztöndíjat tartalmaz – közel egyező a megelőző keresettel, ennek mondjuk évi 10 százalékaival egyező keresetnövekmény ekvivalens egy ugyanekkora ráfordítás hasznával. Az adatokból nem bizonyítható, de alátámasztható, hogy a férfiak esetében ez a feltétel éppen teljesül, míg a nők messze meghaladják a kívánt szintet.<sup>48</sup>

Kifinomultabb, nagy, a keresetekről longitudinális adatfile-t nyújtó reprezentatív adatbázist hoztak létre (Continuous Longitudinal Manpower Survey néven) az Ashenfelter vizsgálatának bázisául szolgáló program továbbfejlesztésének szánt úgynevezett CETA (Comprehensive Employment and Training Act) program 1975–79-es résztvevőiről. Az adatfile-ok – a programra vonatkozó adatokon kívül – tartalmaztak demográfiai, a programba kerülést megelőző évi munkaerőpiaci státusra vonatkozó információkat, és egyesítették ezeket a kereseteknek a társadalombiztosítási nyilvántartásból származó adataival, majd kiegészítették az amerikai háztartásokat jellemző CPS (Current Population Survey) adatokkal, megfelelő kontrollcsoport céljára. Így a program hatása a kilépés után egy ideig nyomon követhető, és a kontrollcsoporttal összehasonlítható volt.<sup>49</sup> Ezen a bázison vizsgálatok sora készült, s a programot általánosan értékelve azt találták, hogy legjobb esetben is csak kevés pozitív hatása volt a résztvevők keresetére – elsődlegesen a magasabb munkaórák és nem a magasabb keresetek révén. Egyes programokat vagy a résztvevők kisebb csoportjait tekintve azt találták, hogy a program azok számára tűnt hatékonyabbnak, akik korábban kevesebb

munkaerőpiaci tapasztalattal rendelkeztek, erőteljesebben érvényesült ez a nők és általában a hátrányos helyzetű csoportok esetében. A közszolgálati munka és a munkahelyi képzés hatékonyabbnak bizonyult, mint a munkatapasztalat vagy a tantermi képzés.<sup>50</sup>

Ezen az adatbázison vizsgálja *Card és Sullivan* (1988) a képzési program hatását a foglalkoztatás valószínűségére, a munkaerőpiaci állapotok közötti mozgásokra. Azokat a felnőtt férfiakat tanulmányozták, akik 1976-ban részt vettek a CETA-programban, majd többféle becslési módszerrel vizsgálták, hogy a képzés miként hat foglalkoztatottságuk valószínűségére. Különböző módszerekkel, végül első rendű Markov-modell segítségével becslik az egyéni foglalkoztatási valószínűségeket. Valamennyi számítás szerint a programban való részvétel a képzést követő három évben 2–5 százalékkal növelte a foglalkoztatás valószínűségét. (Az alacsonyabb becslési értékek a programban résztvevők képzés előtti és utáni relatív foglalkoztatási valószínűségének és a kontrollcsoportnak az összehasonlításából, valamint a képzésben részt vettek aktuális és megelőző pályatörténetének összehasonlításából származnak. A magasabb értékek pedig a képzésben részt vettek és a kontrollcsoport pályatörténetének logisztikus valószínűségi modelljei alapján adódtak.) A formális iskolai képzés hatása – az eredmények szerint – szignifikánsan nagyobb a munkahelyi képzésénél, ámbar mindkét képzés hatása pozitív. A CETA-programban a munkahelyi képzésből hiányzott a formális elem, ami érthetővé teszi, hogy viszonylag kisebb hatást gyakorolt a későbbi foglalkoztatás valószínűségére. Továbbá azt is állítják, hogy a formális képzés költségei lényegesen alacsonyabbak, mint a munkahelyi képzésé, így költség/haszon értelemben a formális képzés jobb volt. A modell alapján a szerzők azt is igazolva látják, hogy a képzési programban való részvétel előnyösen hatott mind a munkahely megszerzésére, mind megtartására.

A *Job Corps*-program értékelése az egyik leggondosabb és legátfogóbb költség/haszon elemzés, ami szociális programról készült – emeli ki *Wilensky* (1985) áttekintése. *Long et al.* (1981) és *Mallar et al.* (1981) elemzését – az eredeti tanulmányok hozzáférhetőségének hiányában – *Wilensky* (1985), valamint *Haveman és Hollister* (1991) alapján mutatjuk be. Amint a korábbiakban láttuk, a program – ami a legdrágább program volt, melyet szövetségi szinten finanszíroztak – a hátrányos helyzetű fiatalok számára nyújtott szakképzést, alapképzést, egészségügyi ellátást – jellemzően bennlakásos központokban. A cél az volt, hogy a résztvevők nagyobb teljesítményre legyenek képesek (és ezzel összefüggésben több jövedelemhez jussanak), de az is, hogy csökkenjen függőségük a társadalmi segítségtől, valamint hogy erősebb legyen a késztetésük a beilleszkedésre. *Long et al.* (1981) vizsgálatukban ismétlődően interjút készítettek a program résztvevőivel és egy hasonló fiatalokból álló kontrollcsoport tagjaival, akik soha nem voltak ennek részesei. 1977 májusában készítettek interjút mindkét csoporttal, majd még két további beszélgetést tartottak. Az alapinterjú és a követéses vizsgálat 5100 fiatalra terjedt ki. A második követéses vizsgálat szolgáló beszélgetés időpontjában, 1979 áprilisában a résztvevők átlagosan 18 hónapja léptek ki a programból, mintegy 5,9 hónapos átlagos képzési idő után. A program hatásának vizsgálatára többváltozós regressziót használtak, a két csoport közötti különbségeket, illetve azonosságokat elemezve. A programból kilépők keresete a kontrollcsoportéhoz képest 28 százalékkal növekedett, javult a



tanulási képességük, aminek köszönhetően annak valószínűsége, hogy valaki a program befejezését követő hat hónapon belül középfokú végzettséget szerezzen, 24 százalékos volt, szemben a programban részt nem vettek 5 százalékos valószínűségével.

A tanulmány fontos eleme a társadalmi szintű számvetés. Számos tényezőt egybevetve bemutatja, hogy a makroszinten a program becsült költsége elmarad az összes haszontól, így tetemes az össznyeresége.

Amennyiben a szokásos eljárás szerint mindössze a programot követő teljesítményeket és kereteket vizsgálnák a szerzők, a társadalmi előnyök legalább felét elveszítenék szemük elől. Számba veszik azonban például a bűnözésből és a büntetésből származó költségek csökkenésének nettó társadalmi értékét. Érvelésük szerint a kontrollcsoport tagjaitól eltérően a program ideje alatt az abban résztvevők „távol voltak az utcától”, és később is gyakran hagyományos munkahelyeken dolgoztak. *Long et al.* (1981) vizsgálatának eredményeit illusztrációképpen egy áttekintő táblázatban is bemutatjuk (lásd a 3. táblázatot).

A programértékelés problémáiról *Haveman és Hollister* felvetik, hogy az egészében ugyan sikeres volt, a kontrollcsoport kiválasztásában (noha nagyon gondosan jártak el) nem érvényesült a véletlenszerűség. Másrészt a programnak számos különböző összetevője volt, melyek hatását az értékelés nem választotta külön, így a vizsgálat arra nem ad választ, hogy az egészében eredményesnek mutató programnak mely elemei járultak különösen hozzá a hatékonysághoz.

3. táblázat. A program egy résztvevőjére jutó becsült nettó jelenérték (1977. évi \$-értékek)

	A társadalom egésze	A programban résztvevők	Programon kívüliek
<i>Előnyök</i>			
<i>a) Résztvevők termelése</i>			
Termelés a programban	757	83	673
A program utáni termelés-növekedés	3896	3896	0
A program utáni jövedelem-növekedésből származó adófizetés-növekedés	0	-582	582
A munka preferálásából fakadó hasznosság-növekmény (a segéllyel szemben)	+	+	+
<i>b) Segélyre utaltság csökkenése</i>			
A kifizetések csökkenése	0	-1357	1357
Az adminisztrációs költségek csökkenése	158	0	158
<i>c) Bűnözés csökkenése</i>			
Az igazságszolgáltatás költségeinek csökkenése	1152	0	1152
Személyi/vagyoni sérelem csökkenése	645	0	645

	A társadalom egésze	A programban résztevők	Programon kívüliek
A lopások értékének csökkenése	315	-169	484
A pszichológiai költségek csökkenése	+	+	+
<i>d) Kábítószer/alkohol fogyasztás csökkenése</i>			
A kezelési költségek csökkenése	30	0	30
A függőség csökkenéséből fakadó hasznosságnövekedés	+	+	+
<i>e) Alternatív szolgáltatások hasznosítása</i>			
A programköltségek csökkenése	390	0	390
A képzési támogatás csökkenése	0	-49	49
<i>f) További előnyök</i>			
Az újraelosztásból származó hasznosságnövekedés	+	+	+
A résztvevők jólétének növekedéséből származó hasznosságnövekedés	+	+	+
<i>Összes előny</i>	<i>7343</i>	<i>1823</i>	<i>5520</i>
<i>Költségek</i>			
<i>a) A program működtetésének költségei</i>			
A központ működtetésének költségei	2796	0	2796
Kifizetések a résztvevők számára	0	-1208	1208
Központi adminisztrációs költségek	1347	0	1347
<i>b) A résztvevők használdozat- költségei</i>			
Előzetesen várt termelés	881	881	0
Előzetesen várt adófizetés	0	-153	153
<i>c) Egyéb kiadások</i>			
Az erőforrások költsége	46	0	46
Átutalások a résztvevők számára	0	-185	185
<i>Összes költség</i>	<i>5070</i>	<i>-665</i>	<i>5736</i>
<i>Nettó jelenérték</i>			
(előnyök – költségek)	2271	2485	-214
Az előnyök és költségek aránya	1,45	1,82	0,96

Fontos tanulságokkal szolgál az iskolába járó fiatalok számára indított *Youth Incentive Entitlement Pilot Projects* (YIEPP) program értékelése is.<sup>51</sup> Maga a program 1978 márciusa és 1981 augusztusa között volt érvényben, 17 körzetben összesen 70 000 fiatalot érintett (ekkor – a kormányzatváltást követően – átszervezték). A program hátrányos helyzetű fiatalok számára minimumbért biztosító foglalkoztatást garantált, mégpedig az iskolaévben részmunkaidős, míg a nyári hónapokban teljes munkaidős állás formájában. Szakképzést nem nyújtott, de a program keretében minden olyan fiatal jogosult volt ilyen garantált állásra, aki(nek a családja) alacsony jövedelmű volt. Feltételként szabták, hogy egyidejűleg folytassák középiskolai tanulmányaikat is. A program rövid távú célja a lemorzsolódás csökkentése, valamint munkatapasztalat biztosítása és a jövedelem növelése. Hosszú távon a foglalkoztatás és a jövedelmek növekedése volt a remélt eredmény. A jogosultak mintegy kétharmada vett részt *valamikor* a programban.

A program értékelését az akadályozza, hogy mindenki jogosult volt a részvételre, így nehéz kontrollcsoportot találni. Végül is az elemzések arra jutottak, hogy a keresetekre gyakorolt hatás a program alatt és a későbbi időszakra is szignifikáns. Tény az, hogy számottevően csökkentette a munkanélküliséget és emelte a foglalkoztatottságot – mind a fehér, mind a fekete fiatalok körében. Az értékelések szerint a fiatalok vállalnának munkát minimumbérért, de a munkáltatók – támogatás nélkül – ezen a bérszinten is csak kevesebb fiatalot foglalkoztatnak, ami a helyettesítési-kiszorítási hatás jelenlétére enged következtetni. A kontrollcsoport problémájával kapcsolatos módszertani nehézség nehezíti ugyan a programot követően kimutatható keresetek értelmezését, de az eredmények hasonlítanak a korábbiakban már idézett *Meyer-Wise* (1982) tanulmányban közöltekre, mely szerint az iskolaidő alatt végzett munkának jelentős a hatása a későbbi foglalkoztatási és kereseti kilátásokra.

Azzal a törekvéssel kapcsolatban, hogy az értékelés a nem számszerűsíthető elemekre is kiterjedjen, *Wilensky* megjegyzi, hogy az amerikai programok olyan rövid távra szólók és szerények, hogy átfogóbb problémákra – amilyen például a jólét növekedése vagy a szegénység csökkenése – nem is vállalkozhatnak. Sok esetben alig indult el egy program, a csekély haszonra és magas költségekre hivatkozva le is állították. Megjegyzendő, hogy a program megszabadítását gyakran rövid időtávra vonatkozó, egy kérdésre koncentráló értékelő tanulmányokra alapozták.<sup>52</sup> *Wilensky* (1985) végül azt az abszurd feltételezést is megkockáztatja, hogy a programok politikai sikere fordított arányban áll a szakmai értékeléssel, ezért is kevésbé elterjedtek Európában a programértékelő kutatások. Mindazonáltal néhány példa erre is akad.

### 3.2. Néhány svéd program értékelése

*Björklund* (1991a) és (1991b) tanulmánya néhány svéd képzési program értékeléséről számol be.

A program résztvevőinek, illetve a kontrollcsoport tagjainak keresetét összehasonlító amerikai értékelési eljárás nem terjedt el Svédországban. A klasszikus mintavétel helyett a vizsgálat alanyait bonyolult, az érintettek és az

ügyintézők döntésén alapuló módszerrel választják ki. Többféle eljárást dolgoztak ki, de nincsen konszenzus abban, melyik a legalkalmasabb. Ilyen módszereket alkalmaz három svéd tanulmány, melyeket – az eredeti tanulmányok megszerzésének nehézsége miatt – *Björklund* (1991a) és (1991b) munkája alapján ismertetünk.

*Edin* (1988) egy 1977-ben történt észak-svédországi gyárbezárás miatt elbocsátott munkásokat vizsgál, az 1969–80 közötti évekre vonatkozó kereseti és foglalkoztatási adatokat használva, kizárva a mintából azokat, akik a vizsgált időszakban kiléptek a munkaerőpiacról. A munkaviszonyon kívüli állapot egy-egy formáját külön kezelve a keresetekre való hatásukat vizsgálja. Az alkalmazott modell alapján nyert eredmények szerint a képzés hatása negatív, azaz a munkaerőpiaci képzést követően alacsonyabbak a keresetek, mint ha foglalkoztatott lett volna az illető. Az első évben ez a hatás –9 százalék és szignifikáns. A későbbi és az állandó hatás azonban kisebb és nem is szignifikáns. A képzés és a munkanélküliség összehasonlítása érdekesebb eredménnyel szolgál, mivel gyakran tekintik ezeket egymás alternatívájának. A vizsgálat rövid távra (az első évben) a képzés negatív hatását mutatta (a keresetekben), hosszú távra nem mutatott pozitív hatást. Másrészt az eredményekből az is adódott, hogy a közmunkában való részvétel nem volt szignifikánsan rosszabb a munkanélküli létnél.

*Björklund* (1989) a képzés hatását az 1976–80 közötti időszakra vizsgálja. A felhasznált minta országos reprezentációjú volt, ezért következtetései az *Edin*éinél általánosabbak. Az egyes munkaerőpiaci státusokban (foglalkoztatott, képzésben lévő, munkanélküli, munkaerőpiacon kívüli) töltött időszakok azonban nem voltak egyformán megbízhatóan dokumentálva, ami a képzés hatásának az értelmezésében némi bizonytalanságot okoz. A kutatás módszere az volt, hogy több modellel (state dependence, first difference- és self-selection model) értékelték az eredményeket, azt vizsgálva, mennyire érzékeny az eredmény a modell specifikációira. Az óráberre, foglalkoztatásra és éves keresetre való hatásokat vizsgálták. A képzésnek általában gyengén szignifikáns pozitív hatása volt mind a foglalkoztatásra, mind a bérekre, mind az éves keresetekre, bár a hatások eléggé függtek a választott modelltől és minden esetben nagy volt a standard hiba.

*Axelsson* (1989) tanulmánya az 1981 utolsó negyedévében befejezett tanonc-képző tanfolyamokat elemzi. Az elemzéshez longitudinális adatbázist hoztak létre, nevezetesen az éves foglalkoztatásból származó jövedelmeket gyűjtötték össze a képzésben 1980–83-ban résztvevőkre és egy munkanélküli álláskeresőkből álló kontrollcsoportra. A becsléshez alkalmazott módszer a „first difference” modell volt. Az 1980–82, illetve 1980–83 közötti jövedelemváltozást hozták kapcsolatba a képzésben való részvétellel, a munkaerőpiacra vonatkozó további háttérváltozókkal és egyéni jellemzőkkel mint független változókkal. Az eredmények mind 1982-re, mind 1983-ra szignifikáns pozitív hatást mutattak, a jövedelemnövekedés az éves átlagjövedelmekhez viszonyítva elég jelentős relatív hatást tükröz. A statisztikai megbízhatóság azonban kétséges. A képzési koefficiens nem független más magyarázó változóktól. A képzés hatékonysága lényegesen magasabb volt például a külföldiek, mint a svédek számára, a nőkre, mint a férfiakra, a fogyatékosokra, mint a nem fogyatékosokra, és a szakképzettekre. A modell specifikációjával szembeni kétséget például a külföldiek számára különösen hatékony képzés veti fel. Nem zárható ki az a lehetőség, hogy a kép-

zésben részt vevő külföldieknek a regisztrált jövedelme 1980-ban rendkívül alacsony volt, ami lehetséges is, minthogy a programban az országba frissen érkezettek vesznek részt.

*Björklund (1991b)* arra a következtetésre jut csupán, hogy az – egyébként is szerény – eredmények bizonytalanok ahhoz, hogy következtetéseket lehessen levonni a képzés mint munkaerő-politikai eszköz hatékonyságával kapcsolatban. A módszertani problémák megoldása ráadásul nehéz – egyéb akadályok mellett – olyan helyzetben, amikor a svéd képzési központokban hosszú ideje az a gyakorlat, hogy bőségesen van kapacitás és csak igen ritka esetben utasítják el a jelentkezőket. A kontrollcsoportba ilyenkor lényegében olyanok kerülnek, akik valamilyen ok miatt nem akartak képzésben részt venni.

#### 4. Záró megjegyzések a képzési programok esélyeiről

Az átképzés szerepének, lehetőségeinek, hatásának (valamelyes) áttekintése után sem adhatunk biztos választ arra, jó eszköz-e az átképzés, képes-e a munkanélküliséggel megbirkózni, remélhetjük-e hatására a munkanélküliek helyzetének javulását, s ha javul is azok helyzete, akik átképzésben vettek részt, nem rontja-e ez más munkakeresők esélyét, megint másokat nem szorít-e ki munkahelyeikről.

A képzési programok lehetőségeinek kérdésén elmélkedve hasznos elemzési keretet nyújthat *Per-Olov Johansson (1991)* tanulmánya. Johansson a munkaerőpiaci eszközök társadalmi hasznosságának értékelésében fontos kérdésnek tekinti a piaci egyensúlyhiány kezelését. Képzési programokra alkalmazza a *költség/haszon elemzést*, és arra a következtetésre jut, hogy az átképzésbe való kormányzati beavatkozás eltérő gazdasági feltételrendszer mellett meglehetősen különböző lehet. A szakképzetlen munkásokra fordított kormányzati átképzési beruházást három különböző helyzetben mutatja be: *általános egyensúlyi* állapotban, amikor az árak és a bérek rugalmasak; *klasszikus munkanélküliség* mellett, amikor a reálbérek túl magas szinten ragadtak meg ahhoz, hogy teljes lehessen a foglalkoztatottság; valamint *Keynes-i munkanélküliség* mellett, melyet az elégtelen kereslet okoz. A modell feltételezi, hogy kétféle munkás létezik: szakképzett és szakképzetlen. A modellben több időszak szerepel, a szakképzetlen munkásokat az első időszakban képzik, a második időszakban szakképzett munkásokként dolgoznak. A három munkaerőpiaci egyensúlyi helyzetet sorra véve néhány elméleti megfontolásra alapozva ad végül makrogazdasági keretet a programok egy lehetséges értékeléséhez. A modellt konkrét példákra nem tesztelték, annak feladata más kutatókra hárul.

Egy további lehetséges munkaerőpiaci problémát vet fel és ellenőriz *Allen, McCormick és O'Brien (1991)* tanulmánya. Amikor az átképzést mint a munkaerőpiaci politika egy elemét bevetik, rendszerint számolnak azzal a visszatérő problémával, hogy az érintettek egy része nem szívesen vesz benne részt. A szerzők megközelítési módja éppen fordított: a munkaerőpiaci képzés iránti *keresletet* vizsgálják. Olyan kérdéseket vetnek fel, hogy ki akar átképzésben részt venni, az átképzés iránti keresletet hasonló tényezők motiválják-e, mint amit az emberi tőke modellje megfogalmaz?

A cikk azon kevés próbálkozások egyike, amely a beruházásként értelmezett

munkanélküli-képzés döntési motivációit keresi. Sok munkás esetében az elbocsátás friss élményéből fakadó zavar nem teszi lehetővé, hogy a döntéseit a gazdasági racionalitás mozgassa. Ezért a szerzők különösen fontosnak tartják az emberi tőke elméletével való összevethetőség vizsgálatát. Feltételezések a következők: az egyén bizonyos ideig vár egy ahhoz hasonló (biztos) munkára, amit korábban végzett, és nyílt beruházási döntés, hogy ez mikor jobb az átképzésnél. Ráadásul a munkások egy része – számos ok miatt – kezdetben nem, csak bizonyos idő után kezd a képzési lehetőségekről informálódni. Elképzelhető, hogy például lényegi kérdésekben megváltozik a várakozása, az elbocsátás traumája miatt kezdetben kedvezőtlenül ítéli meg az átképzést. Lehetséges, hogy a munkanélküliség időtartamával párhuzamosan gyengül a képzésben való részvétel szándéka. A szerzők azt a – nyilván a munkaerőpiaci politika megfogalmazása szempontjából is fontos – kérdést vizsgálják, milyen a képzésre való jelentkezők megelőző munkanélküliségi időtartamok eloszlása. Több modellt alkalmazva az eredmények hasonlóak voltak, végül egy folyamatos, nem konstans hazard modellt mutatnak be. Eredményeik szerint – egy elmaradott angliai régióban – az átképzés iránti kereslet a munkanélküliek körében igen erőteljes volt, messze meghaladta a lehetőségeket, és igen gyorsan, a munkanélküliség kezdetétől számított 9 hónapon belül maguk az érintettek fogalmazták meg. A képzés iránti kereslet az életkorral – 27 éves kor után – csökken; magasabb ott, ahol a tartós munkanélküliség esélye nagyobb – azaz a válságban lévő ágazatoktól (pl. gépipar vagy hajógyártás) elbocsátottak esetében; és kisebb ott, ahol a munkanélküliség ciklikus jellegű (pl. építőipar), vagy ahol a munkaerőcsere nagy (pl. szolgáltatások); nagyobb azok körében, akik a korábbi helyzetükhöz képest a legtöbbet veszítették; kisebb a szakszervezeti tagok körében; a legmagasabb a formális végzettséggel rendelkezők és kisebb a szakképzettséggel rendelkezők esetében. Úgy tűnik tehát, hogy az életpálya közepén a rugalmasabb magatartást a formális végzettség erősíti, a korábbi szakképzettség gátolja. A képzési programok megfogalmazásakor a munkaügyi kormányzatoknak figyelemmel kell lennie arra, hogy a képzésben részt venni kívánók korántsem reprezentálják a munkanélküli sokaságot – fogalmazzák meg végül a szerzők a munkaerőpiaci politikával kapcsolatos tanulságot.

A képzési programok tapasztalatai – elméleti vélekedéseken túl – kevés gyakorlati segítséggel szolgálnak olyan kérdésekhez, mint az átképzési programok finanszírozása. A programokat – valamilyen közvetett vagy közvetlen formában – jórészt a költségvetésből finanszírozzák, ami az emberi tőke elméletének azon megfontolásait, hogy ki, nevezetesen a munkaadó vagy a munkát vállaló viselje a képzés terheit, legalábbis újragondolandóvá teszi. Amint annak a kérdésnek a vizsgálata is ígéretes lehet, mely munkanélküli vagy veszélyeztetett csoportoknak van *kereslete* az átképzés iránt, és ezek a csoportok egyébként vennének-e részt képzésben és miben stb.

Ami tanulságul szolgálhat, hogy a képzésnek *létezik* – létezhet – olyan hatása, ami hosszabb távon is értelmessé teszi az erre irányuló programokat, mind az egyén, mind a társadalom szempontjából. Ilyen eseteket igen alapos – közvetett hatásokat is vizsgáló – elemzések mutattak, nagyon pontosan definiált közgazdasági környezetben. Olyan körülmények között, amikor az üres állások igen szűkösek, amikor az adott bérstruktúra a képzést követően nem ad reményt ér-

zélhető bérnövekedésre, avagy éppen amikor a képzésben résztvevő amúgy is találna állást stb., akkor a képzés nyilván kevésbé alkalmas a munkanélküliség csökkentésére, mint más esetekben. Határozott választ azonban nemigen lehet adni. Befejezésül egyszerűen idézzük fel még egyszer a svéd programokat értékelő kutatási eredményekről *Björklund* szavait: az eredmények bizonytalanok ahhoz, hogy következtetéseket lehessen levonni a képzés mint munkaerő-politikai eszköz hatékonyságával kapcsolatban.

*1. melléklet*

*Közkiadások munkaerő-piaci programokra (a GDP százalékában)\**

Ország	Képzés munkanélküli felnőtteknek [1]	Képzés foglalkoztatott felnőtteknek [2]	Támogatott tanonc-képzés [3]	Hátrányos helyzetű fiatalok támogatása [4]	Egyéb aktív eszköz [5]	Összes aktív eszköz [1-5]	Segély jellegű jövedelem [6]	Összesen [1-6]
AUS	0,05	0,01	0,05	0,01	0,18	0,30	0,99	1,29
A	0,09	-	-	0,01	0,18	0,28	0,96	1,24
B	0,13	0,01	-	0,02	1,02	1,18	3,05	4,23
CDN	0,22	0,05	-	0,02	0,22	0,51	1,58	2,09
DK	0,25	0,28	-	0,23	0,44	1,20	4,51	5,71
SF	0,26	-	0,01	0,02	0,74	1,03	1,22	2,26
F	0,28	0,04	0,19	0,07	0,22	0,80	2,08	2,87
D	0,23	0,06	0,01	0,04	0,66	1,00	1,33	2,32
GR	0,02	0,20	0,04	-	0,28	0,54	0,39	0,93
IRL	0,40	0,19	0,09	0,33	0,44	1,45	3,42	4,88
I	0,03	-	0,43	0,26	0,08	0,80	0,72	1,52
J	-	0,03	-	-	0,12	0,15	0,36	0,52
L	0,02	-	0,02	0,07	0,40	0,51	1,06	1,57
NL	0,20	-	0,05	0,03	0,85	1,13	2,64	3,77
NZ	0,45	-	0,01	-	0,19	0,65	1,06	1,71
N	0,29	-	-	0,11	0,51	0,91	1,05	1,96
P	0,02	0,19	0,09	0,02	0,28	0,60	0,31	0,91
E	0,11	0,01	0,02	0,18	0,46	0,78	2,33	3,14
S	0,50	0,02	-	0,06	1,12	1,70	0,69	2,38
CH	0,01	-	-	-	0,16	0,17	0,19	0,36
TR	0,04	-	0,06	-	0,06	0,16	-	0,16
GB	0,22	0,03	0,22	0,01	0,20	0,68	0,94	1,62
USA	0,10	-	-	0,03	0,11	0,24	0,38	0,62

Zömében 1988-ra vonatkozó adatok  
*Forrás: OECD (1990) 5253 old. alapján*

\* Az egyes országok jelölésére a nemzetközi gépkocsijelzéseket használtuk.

## Munkanélküli felnőttek és munkahelyükben veszélyeztetettek képzése\*

Ország	Programba belépők évente a munkaerő %-ában	Benntartózkodás átlagos ideje (hó)	Összköltség (a GDP %-ában)	Egy új belépőre eső költség (\$)	Egy főre eső költség az átlagjövedelem %-ában
AUS	0,4	3	0,02	1500	10
A	0,9	3	0,07	2700	16
B	1,6	..	0,13	3000	19
CDN	1,1	6	0,22	7000	37
DK	1,4	7	0,23	6500	31
SF	1,2	6	0,27	8800	42
F	2,3	2,5	0,28	4600	31
D	1,5	8	0,25	7200	37
GR	0,1	4,5	0,02	3150	60
IRL	1,4	3	0,40	6800	77
NL	2,3	4	0,20	3500	22
NZ	4,4	4	0,50	3000	24
N	2,7	2,5	0,29	4500	20
P	0,1	..	0,01	2400	60
E	1,2	2	0,09	1600	20
S	1,7	5	0,54	12000	60
CH	0,3	..	0,01	2800	10
TR	0,3	..	..	..	..
GB	1,4	..	0,22	5000	31
USA	1,0	3,5	0,05	1800	9

Forrás: OECD (1990)

\* Az egyes országok jelölésére a nemzetközi gépkocsijelzéseket használtuk. Feloldásukat a mellékletben közöljük.



## Jegyzetek

1. Hayek (1991) 266. old.
2. Blaug (1976) 832. old.
3. Az elméletek ismertetésekor – mások mellett – nagyban támaszkodom Freeman (1986) áttekintésére, Blaug (1976) szellemes tanulmányára, valamint Haveman–Hollister (1991) felvetéseire.
4. Ámbár az emberi tőke elmélete nagyobb részben az iskolázás kérdéseivel foglalkozik, az átképzésekkel foglalkozó elemzésünkben kevésbé követjük ezeket a magyarázatokat, alapvetően az iskolázást követő, képzés jellegű beruházások kérdéseire összpontosítunk.
5. Ezen a ponton az emberi tőke elmélete erősen kapcsolódik a duális munkaerőpiaci elméletekhez, a Doeringer–Piore által leírt belső munkaerőpiacokhoz. Lásd erről például Taubman–Wachter (1986) tanulmányát.
6. Ez a gyakorlat az európai és a harmadik világbeli országok nagyobb részében. Az amerikai gyakorlat viszont alapot adott a teljesen individuális elképzeléseknek.
7. Ezt a szélsőséges nézetet képviseli Arrow (1973). tanulmánya
8. „Még az úgynevezett »aktív« eszközök is, amilyen a képzés, a lakóhely-változtatás támogatása és a foglalkoztatásösztönzés, passzívakká válhatnak a valóságban, ha céltalanul és a munkanélküliség okainak figyelembevétele nélkül alkalmazzák” – utalunk az „aktív” eszközök képlékeny fogalmának eredetére és értelmezésének bizonytalanságára Jonzon szavaival (1991, 445. o.).
9. Lásd az OECD (1990) kategóriáit (közkiadásokból finanszírozott képzési programok). A fiatalok munkába állását megkönnyítő programok nem kifejezetten képzési programok – bár számottevő bennük a képzés vagy a munka és képzés együttese. Ennél részletesebb bontást azonban, ami az országok számottevő részének összehasonlítását árnyaltabban tenné lehetővé, nem sikerült találnom. Így a továbbiakban, a statisztikai adatokról szólva, ezeket a kategóriákat használom.
10. A svéd modell ismertetéséről, elemzéséről lásd például Lundberg (1985), Rehn (1985), Jonzon (1991) tanulmányát.
11. Sőt a méltányosságon nyugvó svéd jövedelempolitika tükröződik a munkaerőpiaci programok költségvetési ráfordításaiban. Tekintettel arra, hogy a foglalkoztatásból kiesők nagyvonalú jövedelemtranszferekre számíthatnak, a programokban résztvevők általában hasonló támogatást kaptak.
12. Az USA-ban a segélyen kívül kevés támogatást kapnak azok, akik nem dolgoznak, így a célzott programokkal sem feltétlenül jár együtt jövedelemtámogatás. Ennek következtében az USA-programok egy főre eső költségvetési ráfordítása is elég alacsony.
13. Az egyes országok ráfordításai egy adott időpontban kevés információt adnak a ráfordítások időben igen változó nagyságáról. Bemutatásukkal nem több a célunk, mint a nagyságrendek és az eltérő munkaerőpiaci rendszerek áttekintése.
14. Az adatok zömükben 1988-ra (vagy az ahhoz közel eső évekre) vonatkoznak. Az országokra jelzésként itt és a továbbiakban is a szokásos nemzetközi gépkocsijelzéseket használom.
15. Forrás: OECD (1990). (V. ö. 1. sz. melléklet, nyolcvanas évek végi, jobbra 1988-ra vonatkozó adatok). Az irodalomban – nem meglepő módon – az egyes eszköztípusok alkalmazásában élen járó országok példái jelennek meg a leginkább. Legalább egy lábjegyzet erejéig fontosnak tűnik hangsúlyozni, hogy ezek a példák tehát inkább a kiemelkedő, mint az általános gyakorlatra utalnak.
16. A kategóriákba csoportosított programok és a későbbiekben leírt országonkénti tapasztalatok nem mindig esnek egybe. Ennek oka egyrészt az, hogy a 2. táblázat egy adott évben fennálló állapotot mutat csupán, így az időbeli változások nem jelennek meg. Esetenként a csoportosítások is okozhatnak további eltéréseket. Magyar adatok nem illeszthetők ebbe a táblázatba, tekintettel arra, hogy a képzésre fordított kiadások nincsenek célok szerint bontva (eltelkintve a gyakorlati foglalkoztatás elhanyagolható nagyságrendű és immár megszűnt rendszerétől).
17. Idősorokból hasznos lenne országonként vizsgálni az időben változó képzési kiadási arányokat – a magyar adatok mellett más országok esetében is. Schmid, Reissert és Bruche (1987) az aktív munkaerőpiaci eszközök együttes finanszírozását vizsgálják, hat fejlett ország (Ausztria, Németország, Franciaország, Egyesült Királyság, Svédország és az USA) példáját hasonlítva össze.

1973–1985 között radikálisan esett vissza az aktív eszközök aránya az összes munkaerőpiaci ráfordításokban (40–65 százalékról 18–30 százalékra, még Svédország lényegesen magasabb ráfordítási arányai esetében is számottevő a visszaesés), miközben az összes aktív munkaerőpiaci ráfordítás aránya jelentősen növekedett. Az elemzés az egyes munkaerőpiaci eszközökre vonatkozó részletesebb adatokat sajnos nem közöl.

18. A munkaerőpiaci politikák történetéről lásd például *Casey–Bruche* (1985), *Schwane–Scherer–Reutersward* (1991).

19. Németországban, ahol ez különösen elterjedt volt, az átképzésben résztvevők 2/3-a ilyen szaktudást emelő programban vett részt.

20. Az osztrák munkaerőpiaci politikának volt ez fontos eleme.

21. Az üresedések száma 1988–90 között 100 százalékkal nőtt például Hollandiában, 75 százalékkal Németországban. Svédországban 1988-ban az ipari vállalatok 50 százalékos szakmunkáshiányról számoltak be (vö. *Boot*, (1990).

22. Hollandiában például a munkavállalók egyharmada számolt be arról, hogy a munkahelye és szaktudása nem felel meg egymásnak, míg más források arról szólnak, hogy a munkavállalók 13 százaléka nem megfelelően, mintegy 10 százaléku pedig túl képzett az adott munkához (vö. *Boot*, (1990).

23. Lásd *Rehn* (1985).

24. A negyvenes évek végén bevezetett „Rehn–Meidner”-program filozófiája az volt, hogy a növekvő reálbért és jólétet biztosító gazdaságnak előfeltétele a strukturális változás. Ez a munkanélküliség kockázatával járhat, így a foglalkoztatás biztonsága a feltétele annak, hogy a munkások elfogadják a szerkezetváltásokat. Ennek volt egyik eszköze az átképzés (a mobilitás támogatása, a rehabilitáció, az átmeneti munkahelyteremtés és a jól kiépített munkaközvetítő hálózat mellett). Lásd erről például *Jonzon* (1991) tanulmányát.

25. Franciaországban például, ahol azt megelőzően a képzés 1975-ig növekedett, akkor szinte megállt (vö. *Casey–Bruche*, (1985).

26. Franciaországban például, ahol ez a tendencia a leginkább látható, a 25 év alattiak az összes munkaerőpiaci képzésben résztvevők 63 százalékát tették ki a 70-es évek végén (vö. *Casey–Bruche*, (1985).

27. A továbbiakban jelentős mértékben támaszkodunk az *OECD* (1990) elemzésére.

28. A képzésben résztvevők ösztönzésében eltérő az európai és az USA-gyakorlat. Míg az európai országok esetében természetes az ösztöndíj fizetése, az USA-ban lényegében csak az kap segílyt, aki nem vesz részt más programban. Ezért a USA fajlagos képzési költsége – amint már utaltunk is erre – jelentősen elmarad az európai országokétól. (Ámbár Amerikában is megfogalmazódnak újabb olyan elképzelések, nevezetesen a JPTA-program – lásd később – továbbfejlesztési javaslatában, hogy az elbocsátott munkások számára továbbra is folyósítsanak segílyt.)

29. Mindössze arról a legegyszerűbb számításról van szó, hogy a képzésben résztvevőknek a munkaerőhöz mért arányát megszorozzuk a tanfolyam átlagos, években mért hosszával.

30. Az egyes országokról szóló adatok forrása: OECD-panelvizsgálat, illetve a kormányzati, parlamenti bizottságok felkérésére készült elemzések. A vizsgált országok: Finnország, Németország, Írország, Svédország, USA. Hasonló adatokkal szolgál *Jonzon* (1991).

31. Néhány OECD-országban a fiatalok aránya a munkanélküliek körében az alábbiak szerint alakult (1991-ben, százalék):

Ausztrália	Kanada	Finnország	Svédország	Egyesült Királyság	USA
42,1	26,7	32,0	35,3	30,0	30,2

15–24 évesek Ausztrália, Kanada és Finnország; 16–24 évesek Svédország és az USA; 18–24 évesek az Egyesült Királyság esetében.

*Forrás:* OECD (1991), 11. old.

32. *Osterman* (1979) középiskolából kikerülő fiatalok munkába állásának vizsgálata alapján a tizenévesek magas munkanélküliségét a munkaerőpiacra való belépéssel mint folyamattal magyarázza, melyet gyenge munkaerőpiaci kötődés, gyakori munkahely-változtatás, az iskola befejezése

utáni „átmeneti állapot” (moratorium stage) jellemez. A folyamat végén a fiatalok rendszerint biztos munkahelyet találnak.

33. A fiatalok mellett a fiatal felnőttek 20–29 éves korcsoportja minden munkanélküliek és nem munkanélküliek számára szervezett képzésben magasan reprezentált (vö. *OECD* (1990. 43. o.).

34. Vö. *Casey–Bruche* (1985).

35. *OECD* (1990) alapján, továbbá *Prais* (1987) felhasználásával. Hasonló kérdésekről lásd még magyarul *Zboróvári* (1990) cikkét.

36. Ezzel magyarázható, hogy a munkaerőpiaci adatokban a német tanoncképzés korántsem tűnik olyan kiemelkedőnek. Míg a tanoncképzés összes ráfordítása a GDP közel fél százalékát teszi ki, a munkaerőpiaci ráfordítás 0,01 százalék (másutt a GDP 0,01–0,22 százaléka közötti a tanoncképzés támogatására fordított összeg). (Vö. *OECD* (1990. 41.old.)

37. Vö. *Seidel–Volz* (1985).

38. Vö. *Seidel–Volz* (1985).

39. Ilyen tendenciákat ismert az irodai és építőipari szakmákra vonatkozóan *Prais–Steedman* (1986), illetve *Steedman* (1987) cikke.

40. Lásd erről *Sako–Dore* (1986).

41. *Wilensky* (1985) szerint, amennyiben Svédországban, Németországban vagy Japánban is oly mértékben figyelmen kívül hagyták volna az általános képzés és a szokásos szakképzési rendszer összekapcsolását, ahogyan azt az USA-ban tették, akkor ezek az országok is heroikus korrekciós erőfeszítésekre kényszerülének. Személyes konzultációnk során ugyanennek az összefüggésnek a fontosságát erősítette meg *A. Reutersward* (*OECD*) is.

42. Vö. *OECD* (1990).

43. Az *OECD* (1991) a bizonytalan statisztikai lehetőségeket, vizsgálati eredményeket áttekintve mélyre ható elemzést közöl a vállalatokra alapozott képzésről.

44. A becslések Franciaországra, az Egyesült Királyságra, Németországra, az USA-ra, Hollandiára, Finnországra, Svédországra, valamint Kanadára vonatkoznak.

45. *Haveman* és *Hollister* (1991) idézik az USA Tudományos Akadémia Ifjúsági Foglalkoztatási Program Bizottságának 1985-ben készült tanulmányát, mely több mint 400 ifjúsági képzési programmal foglalkozó beszámolót elemez. Mindössze 28 bizonyult azonban kielégítőnek, azaz ennyi tett eleget az értékelés megbízhatóságához elvárt három kritériumnak. Ezek: a teljesítés megfelelő szempontjainak program előtti és utáni mérése; megfelelő kontrollcsoportra vonatkozó adatok felhasználása; végül elegendően nagy minta, ami a statisztikai vizsgálathoz és a torzításból fakadó hibák mimimumra szorítása érdekében elengedhetetlen.

46. Természetesen az eltérő programok és a különböző feltételek az alaposabb amerikai értékelések tapasztalatainak európai hasznosítását korlátozzák. *Haveman és Sacks* (1985) szerint a kutatások jellege és munkaerőpiaci hatása a finanszírozás összefüggéseitől függ: tagolt és decentralizált gazdaságok – mint az USA – elkülönült, egy témára koncentrált kutatást támogatnak, jellemzően a rövid távú hatásokra koncentrálnak, és az eredményeket inkább politikai érvelésre, mint tervezésre használják. Korporatív rendszerek – mint Svédország, Norvégia, Ausztria és talán Németország – inkább arra hajlanak, hogy konzultáljanak a politikusokkal, hivatalnokokkal és kutatókkal a szélesebb területet átfogó kérdésekben. A hosszabb távú hatásokat inkább figyelembe veszik, és az eredményeket gyakrabban hasznosítják a munkaerőpiaci politika megfogalmazásához és a költségek igazolásához.

47. A program az 1962-ben indult Manpower Development and Training Act (MDTA) volt, mely a nagy válságot követő első lényeges képzési program volt az USA-ban. Kezdetben a strukturális munkanélküliség miatt indították, majd 1964 óta – a szegénység elleni harc jegyében – a program a hátrányos helyzetű munkásokra kezd irányulni.

48. *Ashenfelter* helyre megjegyzi, hogy a résztvevők selekciójából fakadó hibák nyilván befolyásolják mindenekelőtt a nőkre vonatkozó eredményeket, akik esetében inkább a munkaerőpiaci státusra vezethető vissza a képzésben való részvétel, mint fordítva.

49. Érdekes adalékként olvashatjuk *Haveman és Hollister* (1991) tanulmányában, hogy *Ashenfelter* kutatása alapján, az adatokból fakadó nehézségek hatására készült elemzési-kutatási célokra ez az alaposabb adatbázis.

50. Vö. *Haveman és Hollister* (1991).

51. *Betsey–Hollister–Papageorgiou* (1985) alapján, ismerteti *Haveman és Hollister* (1991).

52. Magát a Job Corps programot például már erősen megnyirbálták, amikorra az idézett vizsgálat annak sikerességét igazolhatta. Hasonlóképpen a hátrányos helyzetű fiatalok számára néhány évig működött YIEPP-programot is megszüntették, mire értékelésére lehetőség nyílt (vö. *Haveman és Hollister*, (1991).

## Hivatkozások

- Allen, H. L.–McCormick, B.–O'Brien, R. J.*, 1991: Unemployment and the demand for retraining: An econometric analysis. *The Economic Journal*. Vol. 101, március, 190–201. old.
- Arrow, K.*, 1973: Higher education as a filter. *Journal of Public Economy*, 2. No. 3. July, 193–216. old.
- Ashenfelter, O.*, 1978: Estimating the effect of training programs on earnings. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. LX. No. 1. február.
- Axelsson, R.*, 1989: Svensk Arbetsmarknadsutbildning: En kvantitativ analys av dess effekter [Svéd munkaerőpiaci képzés: Hatásának mennyiségi elemzése – svédül] UmeÅ University (ismerteti *Björklund 1991a, 1991b*)
- Becker, G.*, 1964: Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis, with Special reference to Education. Columbia University Press, N. Y., London.
- Beszámoló ..., 1993: Beszámoló a Kormány foglalkoztatási tevékenységéről, valamint a további foglalkoztatáspolitikai célkitűzésekről. MűM, Budapest, március
- Betsey, C.–Hollister, R.–Papageorgiou, M.*, 1985: Youth Employment and Training Programs: The YEDPA Years. National Academy of Sciences Press, Washington, DC.(ismerteti *Haveman és Hollister 1991*).
- Björklund, A.–Haveman, R.–Hollister, R.–Holmlund, B.*, 1991: Labour Market Policy and Unemployment Insurance. Clarendon Press, Oxford
- Björklund, A.*, 1989: Evaluation of Labour Market Training Programs: The Swedish Experience. Industries Utredningsinstitut. Stockholm, Mimeo (ismerteti *Björklund 1991a, 1991b*).
- Björklund, A.*, 1991a: Unemployment, Labour Market Policy and Income Distribution. Swedish Institute for Social Research. Reprint Series No 299 (Reprinted from: *Persson, I., (ed.) 1990: Generating Equality in the Welfare State: The Swedish Experience. Norwegian University Press, Oslo*)
- Björklund, A.*, 1991b: Labour Market Training: The Lesson from Swedish Evaluations. In: *Björklund, A.–Haveman, R.–Hollister, R.–Holmlund, B.*, 1991, 86–91. old.
- Blaug, M.*, 1976: The empirical status of human capital theory: A slightly jaunted survey. *Journal of Economic Literature*, Vol XIV. No. 3. Sept. 827–855. old.
- Boot, P. A.*, 1990: Further education and trainig of adults, EALE konferencián elhangzott előadás (kézirat), Lund
- Card, D.–Sullivan, D.*, 1988: Measuring the effect of subsidised training programs on movements in and out of employment. *Econometrica*, Vol. 56 No. 3, május, 497–530. old.
- Casey, B.–Bruche, G.*, 1985: Active labor market policy: An international overview. (A Symposium: Active Labor Market Policies: Lessons From Abroad), *Industrial Relations*, Vol. 224. No. 1, 37–61. old.
- Edin, P. A.*, 1988: Individual Consequences of Plant Closures. Uppsala University (ismerteti *Björklund, 1991a, 1991b*).
- Freeman, R. B.*, 1986: Demand for education. In: *Ashenfelter, O.–Layard, P. R. G. (eds.)*, 1986: Handbook of Labour Economics, Vol. I. North-Holland, Amsterdam. 357–386. old.
- Haveman, R.–Hollister, R.*, 1991: Direct Job Creation: Economic evaluation and lessons for the United States and Western Europe. In: *Björklund, A.–Haveman, R.–Hollister, R.–Holmlund, B.*, 1991, 5–65. old.

- Haveman, R. H.–Saks, D. H.*: Transatlantic lessons for employment and training policy. (A Symposium: Active Labor Market Policies: Lessons From Abroad). *Industrial Relations*, Vol. 224. No. 1, 20–36. old.
- Hayek, F. A.*, 1991 (1944): Út a szolgáshoz. KJK, Budapest
- Johansson, P. O.*, 1991: Cost-Benefit Rules for Job Training Programmes. in: *Björklund A.,–Haveman R.,–Hollister R.–Holmlund B.*, 1991. 66–85. old.
- Jonzon, B.*, 1991: Labour market policy and manpower provision in the Swedish model. In: *Neubourg (ed.)* (1991), 439–451. old.
- Layard R.,–Nickell S.–Jackman R.*, 1991: Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market. Oxford University Press. New York
- Layard, R.–Psacharopoulos, G.*, 1974: The screening hypothesis and the returns to education, *Journal of Political Economy*, Vol. 82. No. 5. 985–998. old.
- Long, D. A.–Mallar, Ch. D.–Thornton, C. V. D.*, 1981: Evaluating the benefits and costs of the job corps. *Journal of Policy Analysis and Management*. I. Fall, 55–76. old. (Közli *Wilensky*, 1985)
- Lundberg, E.*, 1985: The rise and fall of the Swedish model. *Journal of Economic Literature*, vol. XXIII, March, 1–36. old.
- Mallar, Ch et al.*, 1980: An Evaluation of the Economic Impact of the Job Corps Program. Project Report 80-06. Princeton, NJ, Mathematica Policy Research (Közli *Wilensky*, 1985)
- Meyer, R. H.–Wise, D. A.*, 1982: High school preparation and early labor force experience. In: *Freeman, R. B.–Wise, D. A.*: The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes and Consequences. University of Chicago Press, Chicago és London, 277–346. old.
- Neubourg, C. de (ed)*, 1991: The Art of full Employment, Unemployment Policy in Open Economies. North-Holland, Amsterdam.
- OECD, 1990: Labour Market Policies for the 1990s; OECD, Paris.
- OECD, 1991: Employment Outlook, OECD, Paris.
- Osterman, P.*, 1979: The structure of the labor market for young men. In: *Piore, M. J. (ed.)*, 1979: Unemployment and Inflation. M. E. Sharpe Inc., New York.
- Prais, S. J.–Steedman, H.*, 1986: Vocational training in France and Britain: The building trades, *National Institute Economic Review*, május 45–55. old.
- Prais, S. J.*, 1987: Educating for productivity: Comparisons of Japanese and English schooling and vocational preparation. *National Institute Economic Review*, február, 40–56. old.
- Rehn, G.*, 1985: Swedish active labor market policy: Retrospect and prospect. (A Symposium: Active Labor Market Policies: Lessons From Abroad). *Industrial Relations*, Vol. 224. No. 1, 62–89. old.
- Rilay, J. G.*, 1979: Testing the education screening hypothesis. *Journal of Political Economy*, Vol. 87. No. 5 (Part 2.) 227–252. old.
- Sako, M.–Dore, R.*, 1986: How the youth training scheme helps employers. *Employment Gazette*, June 195–204. old.
- Schmid, G.–Reissert, B.–Bruche, G.*, 1987: Arbeitslosen-versicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen vergleich. Berlin. Ed. *Sigma Bohn*
- Schulz, T.*, 1962: Investment in human beeing. *Journal of Political Economy*, October, Supplement
- Schwane, P.–Scherer, P.–Reutersward, A.*, 1991: How labour market policies are currently viewed. In: *Neubourg (ed.)* (1991), 335–352. old.
- Seidel, B.–Volz, J.*, 1985: Berufsbildung und Arbeitsbeschaffungsprogramme in ausgewählten EG-Ländern. DIW Vierteljahrsheft, No. 1. 51–68. old.
- Shah, A.*, 1985: Does education act as a screening device for certain British jobs. *Oxford Economic Papers*, 37. 118–124. old.
- Solie, R. J.*, 1968: Employment effects of retraining the unemployed, *Industrial and Labour Relations Review*, Vol. 21, No.2, 210–225. old.
- Steedman, H.*, 1987: Vocational training in France and Britain: The office work. *National Institute Economic Review*, május 58–70. old.
- Taubman, P.–Wachter, M. L.*, 1986: Segmented labor markets. In: *Ashenfelter, O.–Layard, P. R.*

- G. (eds.)*, 1986: Handbook of Labour Economics Vol. II. Amsterdam, North-Holland, 1183–1217. old.
- Wilensky, H. L.*, 1985: Nothing Fails Like Success: The Evaluation-Research Industry and Labor Market Policy. (A Symposium: Active Labor Market Policies: Lessons From Abroad.) Industrial Relations, Vol. 224. No. 1, 1–19. old.
- Zboróvári, K.*, 1989: Az oktatás-képzés fontosabb foglalkoztatáspolitikai összefüggései a fejlett tőkés országokban. Közgazdasági Szemle, Vol. XXXVI. No. 6. 643–658. old.

## Regionális válságmenedzselés a fejlett piaci gazdaságokban

### 1. Modellváltás a térségi foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésében a fejlett piaci gazdaságokban

A hetvenes években és a nyolcvanas évek első felében, az első és második olajválságot követő recesszió során a munkanélküliség gyors és jelentős növekedése következett be a fejlett tőkésországokban. 1970 és 1985 között az európai OECD-országokban a munkanélküliek száma 5,1 milliőről 18 millióra, a munkanélküliségi ráta 3,3 százalékról 10,3 százalékra növekedett. Olyan országok, amelyek a gazdasági növekedés hosszú időszaka alatt elérték a teljes foglalkoztatottság állapotát, vagy amelyekre sokkal inkább a munkaerőhiány, mintsem a munkanélküliség volt a jellemző, néhány év alatt 8–10 százalékos munkanélküliségi rátákkal találták szemben magukat. Németországban például 1970 és 1985 között a munkanélküliek száma 149 ezerről 2,3 millióra, a munkanélküliségi ráta 0,6 százalékról 8 százalékra emelkedett.

A munkanélküliség növekedése néhány országban túlzás nélkül drámai volt. Belgiumban 1,9 százalékról 12,3 százalékra, Írországban 5,8 százalékról 17,4 százalékra, Spanyolországban 2,5 százalékról 21,1 százalékra emelkedett a munkanélküliségi ráta az említett időszakban. (OECD, 1992.)

Az egyes országokra érvényes országos munkanélküliségi ráták mögött rendkívül erőteljes és egyre növekvő regionális különbségek húzódtak meg. Mi több, a munkanélküliség regionális különbségei nem csupán a recesszió éveiben, de a nyolcvanas évek második felében megfigyelhető élénkülés során is növekedtek. Miközben a válságágazatok uralta régiókban különösképpen magas munkanélküliségi ráták alakultak ki, más régiók még a recesszió legkeményebb éveiben is viszonylag kedvező foglalkoztatási helyzetben voltak.

Nem utolsósorban ennek a jelenségnek tudható be, hogy a nyolcvanas években jelentősen módosult a munkanélküliség regionális különbségeinek okaira, következményeire, kezelésére vonatkozó elméleti és alkalmazott kutatások tartalma, valamint a térségi foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére hivatott intézmények és eljárások felépítése, tartalma és menedzselése.

#### *1.1. Regionális foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére vonatkozó elemzések*

Az elmúlt évtizedekben nem csupán a munkanélküliség regionális problémáival összefüggő gazdasági és társadalmi folyamatoknak, de a térségi foglalkoztatási válsághelyzetekre adott tipikus válaszoknak is hatalmas elemző irodalma szüle-

tett meg a fejlett ipari országokban.<sup>1</sup> Ezek legfontosabb megállapításai arra mutatnak rá, hogy:

– a két világháború között a fejlett ipari országokban kialakult és általános érvényűvé vált a térségi gazdasági, foglalkoztatási válságok kezelésének centralizált modellje;

– ez a modell a második világháborút követő évtizedekben jelentős sikereket ért el, de a hetvenes évek olajválságait követő gazdaságszerkezeti átalakulások regionális következményeit már nem tudta kezelni;

– a munkaerőpiaci politika, a regionális fejlesztési politika kidolgozásáért és végrehajtásáért felelős helyi és központi szereplők igyekeztek alkalmazkodni a foglalkoztatási válsághelyzetek új jellemzőihez, ennek során *jelentős átalakulás következett be a kihívásokra adott válaszokban, az egyes régiókban követett válságkezelő stratégiák és akcióprogramok tartalmában*. A foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésének *tradicionális modellje* a nyolcvanas évek során fokozatosan átalakult, és mind több térségben átadta helyét egy új, *decentralizált modellnek*.<sup>2</sup>

Tanulmányunk következő részeiben e modellváltás okaival, a centralizált és a decentralizált – az angolszász szakirodalomban LED típusúnak – nevezett modell jellemzőivel foglalkozunk.<sup>3</sup>

#### 1.1.1. TRADICIONÁLIS TERÁPIÁK HELYI FOGLALKOZTATÁSI VÁLSÁGHELYZETEK ESETÉN

A fejlett ipari országokban a XIX. század óta mind szorosabb stratégiai szövetség alakult ki a centralizált döntési folyamatokon, hierarchikus alá-fölérendeltségi viszonyokon, vertikális felépítésen, kapcsolatrendszeren nyugvó államgépezet és az ugyancsak centralizált döntési folyamatokra építő, hierarchikusan tagolt, vertikális kapcsolatrendszereken alapuló ipari nagyszervezetek között.

A központi kormányzatok a *centralizált, felülről lefelé irányuló döntéseken és koordinációs mechanizmusokon alapuló modell* keretei között igyekeztek kezelni az iparosodás térségi dimenziókban jelentkező negatív szociális következményeit, illetve próbálták megteremteni az iparosodási folyamat legszükségesebb regionális előfeltételeit. Ez a modell szolgált keretül a térségi foglalkoztatási problémák kezeléséhez kapcsolódó programoknak, melyek elsősorban a ciklikus termelési válságokhoz kapcsolódtak, és igazán fontos szerepet először az 1929–33-as nagy gazdasági válság során játszottak. Az időszak legfontosabb foglalkoztatáspolitikai fejleményei az *állami munkanélküliség-elszívó-rendszerek* elterjedése, a központi költségvetés által finanszírozott *közmunkaprogramok* beindítása, az aktív állami munkaerőpiaci politika intézményi és jogi kereteinek kialakítása, az elmaradott térségek felzárkóztatását célzó *központi regionális fejlesztési programok* beindítása volt. A központi kormányzatok által kezdeményezett és koordinált térségi fejlesztési programok különösen a második világháborút követő helyreállítási periódusban váltak általánossá a fejlett piacgazdaságokban, és mindenekelőtt az infrastruktúra fejlesztésére fordított központi pénzeszközök területi allokációjában és a magánvállalkozásoknak nyújtott támogatások, ösztönzők, illetve a külső befektetők számára nyújtott speciális kedvezmények és szolgáltatások területi differenciálásában nyilvánultak meg.



A térségi fejlesztési programok centralizált modelljében a foglalkoztatási célok elérésében különösen nagy szerepet kaptak az országos munkaerőpiaci szervezetek különböző intézményei: az állami munkaerő-közvetítő irodák hálózata, a munkaerőpiaci képzést folytató országos intézmények hálózata, a foglalkozási rehabilitációs központok hálózata stb. Az egyes térségekben kialakuló foglalkoztatási válsághelyzeteket a központi kormányzati szervek általában a térségi fejlesztési programok eszközrendszerével és az országos munkaerőpiaci politika intézményeivel igyekeztek kezelni.

Az erőforrások központi újraelosztásán alapuló területfejlesztési, foglalkoztatásfejlesztési programok általában egészen addig sikeresek voltak, míg a fejlett piacgazdaságokra összességére gazdasági növekedés volt jellemző, illetve olyan időszakokban, amikor a regionális válságok ciklikus túltermelési válságokhoz kapcsolódtak. Jelentősen megváltozott a helyzet azonban a hetvenes évek második felében amikor a gazdasági növekedés lelassult és előtérbe kerültek a gazdaság szerkezeti átalakulásával összefüggő regionális foglalkoztatási problémák.

Mindinkább nyilvánvalóvá vált, hogy míg egyes régiók képesek alkalmazkodni a világ gazdaságban végbemenő hatalmas szerkezeti változások kihívásaihoz, sőt a növekedés új, korábban nem ismert lehetőségei nyílnak meg számukra, más régiók nem képesek kihasználni az új lehetőségeket, mi több, már meglévő gazdasági, vállalkozási kapacitásuk is leértékelődik, felmorzsolódik az új körülmények között.

A vertikális szemléletű térségi fejlesztési és munkaerőpiaci programok különösen azokon a területeken vallottak kudarcot, ahol a térség egész gazdasága hagyományosan néhány nagy foglalkoztató igényeitől és adottságaitól függött, ahol a domináns vállalatok és a térség helyi társadalma között kiépült patriarchális viszonyok miatt hiányzott a megfelelő kezdeményezőkézség, vállalkozói tradíció, ahol gyenge volt a térség innovációs kapacitása.

A fenti változások először is a jelentős közpénzeket felemésztő központi kormányzati programok kidolgozói, végrehajtói számára okoztak nehezen megemészthető kudarcokat: a centralizált válságkezelő programok nem tudták mérésékelni a munkanélküliség regionális következményeit; nem tudták megakadályozni egyes régiók gazdaságának teljes összeomlását, 30–50 százalékos munkanélküliségi ráták kialakulását, a tartósan munka nélkül maradók arányának jelentős növekedését, és képtelenek voltak elérni a foglalkoztatási válságrégiók, a „black spot”-ok felszámolását.

Az erőforrások centralizált újraelosztásán alapuló térségi fejlesztési programok modelljével szembeni elégedetlenség nem csupán a központi kormányzati szervekben fogalmazódott meg. A második világháborút követő évtizedekben a gazdasági kapcsolatok nemzetközivé válása, a korábban egymástól elkülönülő helyi és országos piacok mind szorosabb integrációja, a tőkék mind szabadabb mozgása következtében a lokális munkaerőpiacok foglalkoztatási helyzetét meghatározó folyamatok mindinkább kikerültek a helyi szereplők kontrollja és védelme alól.<sup>4</sup> Ez a *növekvő bizonytalanság amely a fejlődést meghatározó külső tényezők szerepének növekedéséből adódott*, arra ösztönözte az egyes régiók helyi szereplőit, hogy felkutassák és felszínre hozzák azokat a *belső innovációs és vállalkozói kapacitásokat*, melyek különböző mértékben, gyakran latens módon de minden helyi közösségben vagy régióban megtalálhatók, és amelyek hozzá-

járuhatnak a foglalkoztatási válsághelyzetek feloldásához, az egyes régiók ki-egyensúlyozott, önfenntartó fejlődéséhez.

Ez a folyamat különösképpen felerősödött a hetvenes években, az olajválságot követő strukturális átalakulás során, amikor fejlett országok gazdaságának térszerkezete is gyökeresen átrendeződik. A válság igen eltérő mértékben érintette a különböző helyi munkaerőpiacokat. Miközben egyes térségek viszonylag gyorsan tudtak alkalmazkodni a megváltozott körülményekhez és követelményekhez, más régiókban a régi piacok, technológiák és munkahelyek eltűnését nem követte az új termékek, termelési eljárások és munkahelyek megjelenése. Súlyos regionális foglalkoztatási válsághelyzetek alakultak ki, amelyek az érintett térségekben tömeges elbocsátásokban, üzembezárásokban, a munkanélküliek számának gyors növekedésében, a munkaerő-kereslet visszaesésében, az üzembezárások és létszámleépítések elleni széles körű tiltakozásokban, súlyos társadalmi feszültségek megjelenésében nyilvánultak meg.

A helyi szereplőket nem csupán a tradicionális területfejlesztési és iparpolitika kudarcai és a növekvő bizonytalanság, a kiszolgáltatottságtól való fokozódó félelem készítette cselekvésre. *J. Bennington* az angliai iparvidékek tapasztalatai alapján a következő tényezőkkel magyarázza a helyi szereplők növekvő aktivitását a foglalkoztatásfejlesztés területén (*Bennington*, 1985):

- a külső beruházók becsalogatásán alapuló helyi gazdaságfejlesztés képtelen volt kielégítő eredményeket elérni;
- növekvő igény volt arra, hogy a gazdaságfejlesztési programok az egyes régiók saját erőforrásaira, adottságaira épüljenek;
- a helyi gazdaságfejlesztési akciókban csökkent az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanokra építő projektek aránya, viszont növekedett az önkormányzatok aktivitása a termelési beruházások területén;
- a helyi foglalkoztatási lehetőségek mennyiségi bővítése mellett növekedtek a munkahelyek minőségével szembeni elvárások;
- az önkormányzatok mellett növekedett a szakszervezetek és a helyi munkáltatói érdekvédelmi szervezetek aktivitása.

#### 1.1.2. ÚJ TÍPUSÚ TÉRSÉGI FOGLALKOZTATÁSFEJLESZTŐ PROGRAMOK TÉRNYERÉSE A NYOLCVANAS ÉVEKBEN

A fejlett piacgazdaságokban működő kormányok, az érintett térségekben működő önkormányzatok, érdekvédelmi szervezetek, vállalatok, egyéb társadalmi és gazdasági intézmények igen gyorsan reagáltak a fentiekben összefoglalt változásokra, és rövid idő alatt kialakult a térségi foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésének új, egyre szélesebb körben elfogadott és gyakorolt modellje, amelyet „alulról felfelé irányuló” vagy más néven LED típusú modellnek neveztek el.

A témával foglalkozó elméleti és empirikus kutatások mellett több nemzetközi akcióprogram is megpróbálta összegyűjteni az új válságkezelő modell legfontosabb jellemzőit és tapasztalatait.<sup>5</sup> Az általunk ismert kutatási és akcióprogramok tapasztalatai alapján a koordinált térségi foglalkoztatási programok tartalmában, tervezésében és végrehajtásában az elmúlt években bekövetkező változásokat a következők szerint rendezhetjük:

a) *Változások a foglalkoztatási válsághelyzetekre választ adó akciók időhorizontjában: a stratégiai szemléletmód térhódítása*

A helyi foglalkoztatásfejlesztési programok hosszú távú, stratégiai orientációja csak a legutóbbi években erősödött meg, korábban elsősorban rövid távon hatásos próbálkozásokat, reakciókat figyelhettünk meg ezen a területen. Gondoljunk csak a tradicionális válságáztatatok szerkezetváltását kísérő helyi reakciókra, amelyek elsősorban a bányák, üzemek bezárása elleni széles körű helyi tiltakozásokban: sztrájkokban, tüntetéseken, üzemfoglalásokban, nem ritkán ipari szabotázsakciókban nyilvánultak meg.

b) *Változások a térségi foglalkoztatási programok szervezésében és irányításában*

Erősödött a helyi és gyengült a külső tényezők szerepe a programok menedzselésében. Az adott térségen belül csökkent a formális, hierarchikus alá-fölérendeltségi viszonyokra, vertikális kapcsolatokra épülő koordinációs mechanizmusok jelentősége, és előtérbe kerültek az informális, horizontális kapcsolatokra és együttműködési megállapodásokra épülő, koordinációs mechanizmusok.

c) *Változások a foglalkoztatásfejlesztési programok tartalmában*

A térségi foglalkoztatásfejlesztési programok tartalmában bekövetkezett változásokat két fő csoportba foglalhatjuk össze. *Egyrészt* megváltozott a munkanélküliek támogatására hivatott intézmények és programok tartalma, *másrészt* előtérbe kerültek a térség vállalozási kapacitását növelő akciók.

Ami az elsőt illeti, növekedett az aktív munkaerőpiaci eszközök jelentősége. Az első világháborút követő világgazdasági válság során kidolgozott központi, illetve térségi programok elsősorban passzív eszközöket alkalmaztak: munkanélküli-segélyt biztosítottak, illetve közmunkákat szerveztek. Az olajválságot követő években új tendenciát figyelhetünk meg a programok tartalmában. A hangsúly mindinkább az aktív eszközök alkalmazására helyeződött. (A leggyakrabban idézett példája ennek a tendenciának a svéd munkaerőpiaci politika gyakorlata.)

Az aktív munkaerőpiaci eszközökön belül csökkent a munkaerő-kereslet növekedését célzó szubvenciók jelentősége, ugyanakkor előtérbe került a munkaerőpiaci képzés. Amíg korábban a foglalkoztatásfejlesztés területén a hangsúly a gazdasági fejlődés tárgyi feltételeinek biztosításán, illetve a foglalkoztatás különböző formáinak szubvencionálásán volt, ma egyre inkább a munkaerőpiacon hasznosítható tudás átadására irányuló programok nyerne teret.

A tartalmi változások másik vonása, hogy előtérbe kerültek a térség vállalozási kapacitásának növelését támogató törekvések.

A LED típusú foglalkoztatásfejlesztési program a hangsúlyt nem a munkanélküliség egyéni és társadalmi következményeinek kezelésére, hanem a térség vállalozási kapacitásának növelésére helyezi. Megkülönböztetett jelentőségre tesz szert az egyes szereplők menedzsmentre vonatkozó ismereteinek a növelése. A nyolcvanas években jelentős mértékben megváltozott a helyi vállalkozásfejlesztési programok célja és tartalma. Amíg korábban a helyi önkormányzatok alapvető célja az volt, hogy nyereséges vállalkozásokat csábítsanak a térségbe, így növelve a helyi adófizetési potenciált, a nyolcvanas évektől kezdve egyre

inkább a már meglévő vállalkozások támogatására, a foglalkoztatás biztonságára koncentráltak. (Bennett és Krebs, 1989)

A vállalkozásfejlesztés területén a figyelem egyre inkább a térség adottságaira építő revitalizációs programok támogatása felé fordul. Kiemelt jelentőséget kap a kis- és közepes vállalkozások támogatása, olyan innovatív környezet kialakítása (technológiai parkok, innovációs centrumok), mely megfelel a fejlett technológiát alkalmazó vállalkozások követelményeinek.

Ide tartozó jelenség még, hogy az egyéni és társas vállalkozások mellett jelentősen növekedett az „alternatív” gazdasági tevékenységi formák: szövetkezetek, önszervező szervezetek, helyi közösségi kezdeményezések, jótékonyági intézmények szerepe.

## *1.2. A LED típusú térségi foglalkoztatásfejlesztési programok konkrét tartalmát meghatározó tényezők*

A LED típusú térségi foglalkoztatásfejlesztési programok alapvető jellemzője, hogy a programokat a helyi közösségek igényei és adottságai, valamint az elérhető nemzeti és külföldi források határozzák meg. Ennek megfelelően nem egyetlen modell sémája szerint épülnek fel. Az egyes régióknak saját maguknak kell meghatározniuk saját prioritásaikat, ki kell alakítaniuk saját fejlesztési stratégiájukat, ki kell választaniuk a számukra leginkább megfelelő eszközöket, helyi és külső forrásokat.

A LED típusú helyi foglalkoztatásfejlesztési modell általános módszertani keretet, speciális eszközöket és eljárásokat kínál a helyi foglalkoztatásfejlesztési stratégiák készítői számára, a programok konkrét tartalmát azonban a helyi szereplők határozzák meg.

Az OECD-országokban, a közös piaci országokban indított kutatási és akcióprogramok, a hozzájuk kapcsolódó információs központok és hálózatok jelentős mennyiségű ismeretet gyűjtöttek össze a különböző régiókban alkalmazott foglalkoztatásfejlesztő programokról és intézményekről.

A hatalmas adathalmazból kihámozható kép igen változatos. A különböző régiókban alkalmazott programok nem kis mértékben eltérnek egymástól. Az mindenesetre megállapítható, hogy az eltéréseket döntő mértékben az adott régió típusa, a helyi foglalkoztatásfejlesztési program szükséges előfeltételeinek megléte, illetve hiánya, valamint a kapcsolódó programok magyarázzák.

### *1.2.1. A RÉGIÓ TÍPUSA*

Azok a régiók, ahol különösképpen nagy a munkanélküliség veszélye és ahol a leginkább szükség van foglalkoztatásfejlesztési programok készítésére, négy nagy csoportba oszthatók:

– *fejletlen mezőgazdasági régiók*, melyek gyakran távol esnek a gazdasági és politikai központoktól, amelyekből más régiókba vándorol a szakképzett munkaerő és amelyekben nem volt lehetőség arra, hogy új, életképes gazdasági te-

vékenység, például turizmus váltsa fel, illetve egészítse ki a tradicionális mezőgazdasági termelést;

– *diverzifikált gazdasági szerkezettel rendelkező városi agglomerációk*, melyek jellemző problémája a tradicionális városközpontok és ipari övezetek, lakónegyedek lepusztulása, a szociális problémák kiéleződése;

– *válságágazatok által dominált, egyoldalú gazdasági szerkezettel rendelkező régiók*, amelyek különösen érzékenyek a gazdasági szerkezetváltás társadalmi következményeire;

– *vegyes gazdaságú régiók*, amelyekben az ipari és mezőgazdasági tevékenység egyaránt jellemző, amelyekben a térség vállalkozásai között szoros kooperációs kapcsolatok alakultak ki, és amelyekben egy-egy iparágat, például az élelmiszeripart érintő válság a térség egészét foglalkoztatási válsághelyzetbe sodorhatja.

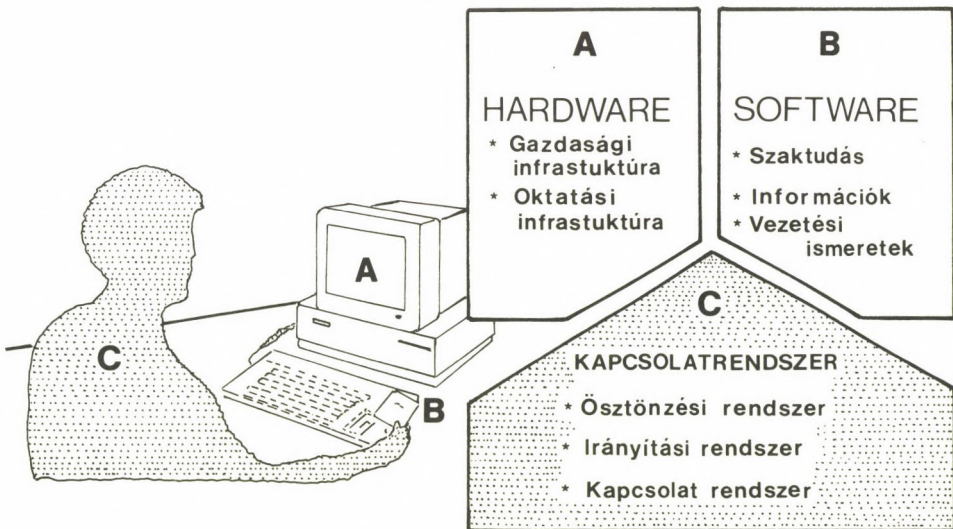
### 1.2.2. A HELYI FOGLALKOZTATÁSFEJLESZTÉSI PROGRAM SZÜKSÉGES ELŐFELTÉTELEINEK MEGLÉTE VAGY HIÁNYA A TÉRSÉGBEN

Az 1. ábra a foglalkoztatásfejlesztés előfeltételeinek három csoportját foglalja össze.

#### *Hardware – a foglalkoztatásfejlesztési programok tárgyi előfeltételei*

Ebbe a csoportba tartoznak – a térség geográfiai jellemzői mellett – a szállítási, közlekedési feltételek, a kommunikációs infrastruktúra, az oktatási és képzési infrastruktúra jellemzői, de ide sorolhatók a foglalkoztatásfejlesztési programokba bevonható pénzügyi források is.

1. ábra. A térségi foglalkoztatásfejlesztési program szükséges előfeltételei



*Software – a foglalkoztatásfejlesztési programok tudásban, képességekben, információkban megjelenő előfeltételei*

A foglalkoztatásfejlesztési programokba bevonható munkaerő szakképzettsége mellett igen fontos előfeltétel a helyi népesség attitűdje, szakmai kultúrája, szokásrendszere. Fontos tényező ebben a csoportban, hogy a meglévő helyi vállalatoknál, gyáregységeknél vannak-e innovációs, vállalatvezetési, vállalkozói ismeretekkel rendelkező szakemberek, vannak-e a térségben kutatásokkal foglalkozó intézmények, egyetemek, főiskolák, kutatóintézetek.<sup>6</sup>

Az előfeltételek fenti két csoportja azonban csupán passzív eszköze a foglalkoztatásfejlesztési programnak. Ahogy a megfelelő hardware és software konfigurációval rendelkező számítógép sem képes működni megfelelő operátor nélkül, úgy a foglalkoztatásfejlesztési program kidolgozása és végrehajtása során is szükség van megfelelő ismeretekkel, motivációkkal, kapcsolatokkal, szervezési és vezetési képességekkel rendelkező helyi szereplőkre.

Az utóbbi évtizedekben a fejlett piacgazdaságokban a fejlődés tárgyi előfeltételeivel szemben egyre nagyobb hangsúlyt kapott a szükséges ismeretek megszerzése. Önmagában azonban e kettő, azaz a tárgyi előfeltételek és a szükséges ismeretek megléte sem elegendő a megfelelő foglalkoztatási színvonalat biztosító rugalmas helyi gazdasági szerkezet kialakításához. A foglalkoztatásban egyre fontosabb szerepe van a céltudatos, hatékony, koordinált cselekvést biztosító kapcsolatrendszerek meglétének vagy hiányának.

### 1.2.3. A HELYI FOGLALKOZTATÁSFEJLESZTÉSI STRATÉGIA MEGVALÓSÍTÁSÁNAK SZAKASZAI

A kialakítandó foglalkoztatásfejlesztési programnak nem csupán a régió előzőekben összefoglalt statikus adottságaihoz kell igazodnia. *Figyelembe kell vennünk azt is, hogy a térség fejlődésének mely fázisában tart*, voltak-e, és ha igen, milyen eredményeket értek el a kapcsolódó programok. A foglalkoztatásfejlesztési program kidolgozása és alkalmazása szempontjából három fejlődési fázist különböztethetünk meg.

#### *1. fázis: A helyi foglalkoztatásfejlesztési stratégia „know-how”-jának megszerzése*

Ezen a fázison elsősorban olyan helyi közösségeknek kell keresztüljutni, amelyek egy vagy több nagyvállalat foglalkoztatási monopolhelyzete vagy a mezőgazdasági tevékenység uralkodó volta miatt nem rendelkeznek vállalkozói tradíciókkal. A megszerzendő „know-how” ebben a kontextusban elsősorban *módszertani ismereteket* jelent, az új vállalkozásokban alkalmazandó technológiák területén pedig „alapozó”, más területeken már bevált „középutas” megoldások átvételére szorítkozik. A helyi szereplőknek meg kell tanulniuk, hogy lehet elindítani, menedzselni új munkahelyeket teremtő akcióprogramokat, hogy lehet létrehozni, finanszírozni a foglalkoztatásfejlesztési célok elérését támogató intézményeket. Ebben a szakaszban a hangsúly a nagyon is gyakorlati ismeretek megszerzésén és az elsajátított tudás demonstrálásán, elterjesztésén van. Ezért van nagy szerepük ebben a fázisban a nagy számú, kisebb jelentőségű, de jól értékelhető akcióprogramoknak.

## *2. fázis: A helyi foglalkoztatásfejlesztés megszerzett „know-how”-jának felhasználása*

Ha egy régió sikeresen túljutott az első fázison, három biztos pontra támaszkodhat:

- rendelkezik olyan helyi szakemberekkel és intézményekkel, amelyek képesek megtervezni és végrehajtani a szükséges akcióprogramokat;
- rendelkezik a programok végrehajtásához szükséges ismeretekkel és tárgyi feltételekkel;
- rendelkezik foglalkoztatásfejlesztő programokkal (ha nem is elegendő számban és minőségben ahhoz, hogy biztosítva legyen a régió önfenntartó fejlődése).

A hangsúly tehát ebben a szakaszban az *akcióprogramok hatékonyságának növelésén, magasabb szintű ismeretek megszerzésén, a vállalkozásokat kiszolgáló vállalkozások létrejöttének és fejlődésének ösztönzésén van.*

## *3. fázis: Önfenntartó fejlődés*

Ha egy régió sikeresen túljutott a második fázison, akkor már rendelkezik a megszerzett ismereteknek, a létrehozott intézményeknek és akcióprogramoknak azzal a kritikus tömegével, amely biztosítéka a fejlődés fennmaradásának. Ebben a fázisban tehát az erőfeszítéseket az akcióprogramok finomítására és új lehetőségek feltárására kell összpontosítani. A nem piaci elvű szolgáltatásokat mind több területen át kell venni nyereségorientált vállalkozásoknak.

### *1.3. A helyi foglalkoztatásfejlesztési programok lehetséges tartalma*

Említettük, hogy a kialakítandó programnak alkalmazkodnia kell a helyi adottságokhoz, a megoldandó problémák jellegéhez. Mindazonáltal – például éppen az igen különböző adottságokkal rendelkező LEDA-régiók tapasztalatai alapján<sup>7</sup> – kijelölhetők a leggyakrabban és a legeredményesebben alkalmazott részprogramok és projektek. Természetesen a létrehozott intézmények és elindított akciók konkrét jellege és tartalma nagymértékben függ attól is, hogy a fejlődés mely fázisáról van szó.

*Az első szakasz néhány jellemző akciója lehet például*

- olyan helyi gazdaságfejlesztési „központ” – például vállalkozástámogató ügynökség, egyetemi tanszék, kutatócsoport, önkéntes társulás – alapítása, melyek jól ismertek a régió szereplői számára, és képesek továbbadni, elterjeszteni a megszerzett ismereteket;
- a régión belül, illetve más régiókkal közösen szervezett animációs és tájékoztató programok kezdeményezése;
- demonstrációs programok szervezése;
- vállalatalapítási és támogatási akciók beindítása;
- tanácsadási, oktatási tevékenység beindítása.

*A második szakasz jellemző akciói és intézményei lehetnek például*

- vállalkozásfejlesztő programok, amelyek meghatározott csoportokat (például nőket, nemzeti kisebbségeket stb.) vagy szektorokat céloznak meg;

- technológiai és innovációs centrumok és programok alapítása illetve indítása;
- tanácsadási és oktatási tevékenység, amelynek célja a meglévő helyi intézmények és programok hatékonyságának javítása;
- üzleti szolgáltatásokat végző magánvállalkozások támogatása a térségben.

*A harmadik fázis jellemző akciói a következő területekhez kapcsolódhatnak:*

- kisvállalkozások finanszírozási rendszerének fejlesztése;
- új piaci lehetőségek feltárása;
- a vállalkozások közötti kapcsolatrendszer fejlesztése;
- szolgáltatási „szűk keresztmetszetek” feltárása és kiküszöbölése a régióban.

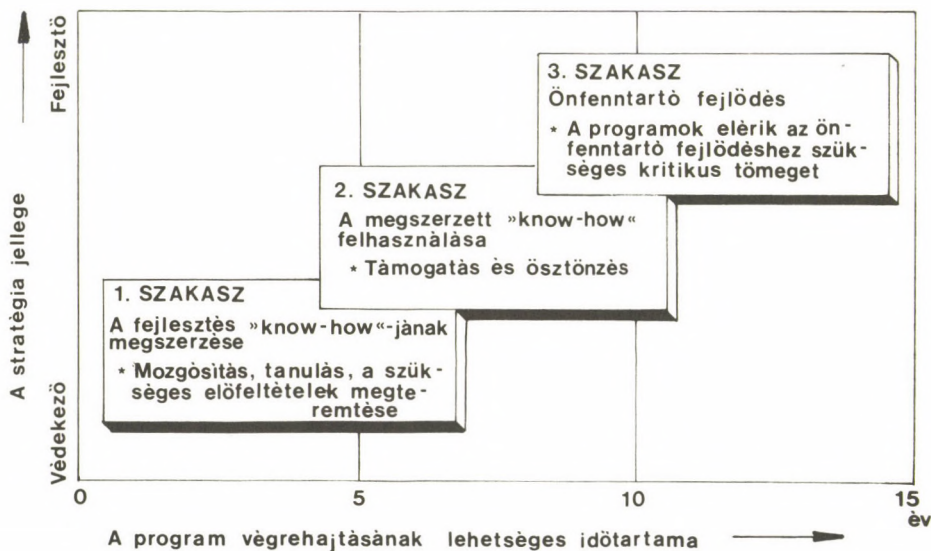
A helyi foglalkoztatásfejlesztési program megvalósításának három fázisát és az egyes fázisokban indítható programtípusokat a 2. ábrában foglaljuk össze.

#### 1.4. A szereplők közötti együttműködés lehetséges modelljei

A foglalkoztatásfejlesztő programok menedzselésében bekövetkezett változások, nevezetesen a decentralizált, participatív elveken alapuló modellek, a korábbinál rugalmasabb és átfogóbb megoldások lényege az új együttműködési formák kialakulása.

Jean-Pierre Pellegrin az OECD-országok által finanszírozott ILE és a közös piaci LEDA-programok tapasztalatai alapján az együttműködési formák négy „modelljét” különbözteti meg:

2. ábra. A helyi foglalkoztatásfejlesztési program megvalósításának szakaszai





### *1. Korlátozott együttműködés*

Legjellemzőbb példája az USA-ban elterjedt forma, amikor a helyi beruházók (a korlátozott felelősségű felek) támogatnak egy vállalkozót. A közreműködő beruházók maguk nem vesznek részt a vállalkozás vezetésében, de élvezik a kedvező adózási konstrukciókból eredő előnyöket.

### *2. A „szociális partnerek” együttműködése*

Ebben a formában a munkáltatók és a munkavállalók együttműködnek a társadalmi folyamatok szabályozásában, a konfliktusok feloldásában. Az állam csak akkor lép közbe, ha a munkáltatók és a munkavállalók képviselői nem tudnak megállapodni az adott kérdésben. Gyakorlatilag minden közös piaci országban működnek ilyen céllal háromoldalú mechanizmusok a foglalkoztatás, a szakképzés területén. Ezek a formák a helyi foglalkoztatásfejlesztésben is igen fontos szerepet játszhatnak.

### *3. A „Strukturális Alap”-hoz kapcsolódó speciális együttműködési formák*

Az ún. „Strukturális Alapot” a Közös Piac hozta létre. A tagállamoknak, a helyi hatóságoknak és helyi partnereknek a program minden szakaszában (tervkészítés, tárgyalás a támogatás formáiról, a megvalósítási program végrehajtása) szorosan együtt kell működniük.

### *4. Együttműködés a magánvállalkozások és a közintézmények között*

Ennek az együttműködési formának a legfejlettebb formái az USA-ban alakultak ki – az előző évtizedek kudarcaiból tanulva – a városfejlesztési programok területén, és ma már széles körben elterjedt az a nézet, hogy ez a modell jelenti az optimális megoldást a helyi foglalkoztatásfejlesztés területén.

A LEDA-program tapasztalatai alapján a magán- és közintézmények közötti együttműködés sikerének jól körülhatárolható feltételei vannak. Így:

– a helyi közösség erőteljes támogatása, azaz a magánszemélyeknek készen kell lenniük arra, hogy bevonják őket a helyi problémák megoldásába;

– az eredményorientált együttműködés, azaz az együttműködésnek pontosan meghatározott célok elérésére kell irányulnia, megfelelő forrásokkal, a partnerek által elismert vezetéssel és alkalmas szervezeti struktúrával, kommunikációs hálózattal, valamint autonómiával kell rendelkeznie;

– az egyének közötti kapcsolatrendszer, mert bár az együttműködés elsősorban intézmények viszonyát jelenti, meg kell teremteni az egyének közötti kapcsolatrendszer megfelelő formáit is. Az együttműködésben résztvevők egyéni elkötelezettsége különösen fontos ezen a területen.

A sikeres foglalkoztatásfejlesztési program előfeltételét jelentő együttműködési formák csak akkor jöhetnek létre, ha az adott régióban léteznek olyan cselekvőképes partnerek, akik felismerik közös érdekeiket a munkanélküliség csökkentése, a munkahelyteremtés, a munkaerő minőségének javítása és a társadalmi feszültségek csökkentése területén.

A hivatali apparátusban dolgozók gyakran nem rendelkeznek megfelelő ismeretekkel a vállalkozók által igényelt munkaerő jellemzőiről. Ezért rendkívül fontos a vállalkozók aktív részvétele a jövőbeli igények feltérképezésében.<sup>8</sup> Az együttműködést nehezítő számtalan nehézség közül talán a potenciális partnerek

közötti kommunikációs gátak a legnehezebben leküzdhetők. Egy közhivatalnok, egy földműves, egy bányász vagy éppen egy vállalkozó nem ugyanazt a nyelvet beszéli, és igen eltérő közgazdasági logikát követ.

Figyelembe véve az előzőekben vázolt követelményeket és nehézségeket, a sikeres együttműködést elősegítő tényezők közül a következőket tartjuk a legfontosabbnak:

- a jogkörök megfelelő decentralizációja a helyi közigazgatás területén;
- megfelelő szintű ismeretek a helyi munkaerőpiac jellemzőiről és a munkahelyteremtés lehetőségeiről;
- olyan hosszú távú foglalkoztatásfejlesztési terv kidolgozása, amelyet a helyi munkaadók elfogadnak és támogatnak;
- a kitűzött célok érdekében a vállalkozókat nem csupán a vállalkozásokon keresztül, hanem személyesen is mozgósítani kell;
- lehetőséget kell adni az együttműködő partnereknek a szükséges képzési programokban való részvételre;
- ismerni és használni kell a létező ösztönzési rendszereket;
- az együttműködést kezdeményező, koordináló felek kerüljék el, hogy döntőbírók legyenek az egymással ellentétes érdekű felek között. Maguknak az együttműködő partnereknek kell tisztázniuk eltérő és közös céljaikat;
- a befolyás és a hatalom olyan egyensúlyára kell törekedni, amely nem gátolja a résztvevőket abban, hogy tudásukkal, kezdeményezéseikkel, aktív részvételükkel hozzájáruljanak az együttműködéshez;
- lehetőséget kell teremteni a munkáltatók szervezeteinek, a szakszervezeteknek és más szövetségeknek, hogy anyagi eszközökkel is támogassák az elfogadott programokat;
- nem csupán szakértőket, de a befolyással bíró helyi politikusokat is be kell vonni az együttműködésbe;
- az együttműködés lényege nem a célok és eszközök tisztázása, hanem a közös cselekvés az elfogadott célok érdekében;
- nincs szükség potyautasokra a programok végrehajtása során.

### *1.5. Az együttműködés legfontosabb célja: a térség vállalkozási kapacitásának növelése*

A LED típusú foglalkoztatásfejlesztési program a hangsúlyt nem a munkanélküliség egyéni és társadalmi következményeinek kezelésére, hanem a térség vállalkozási kapacitásának növelésére helyezi. Ebből a megfontolásból különösen fontos szerepet tulajdonít az erre vonatkozó szakismeretek növelésének.

A helyi foglalkoztatásfejlesztő programokban résztvevő partnerek számára igen korán jelentkezik az a fájdalmas felismerés, hogy szellemi kapacitásaik nagyon is szűkösek, hogy ismereteik, képességeik nem állnak arányban az előttük tornyosuló feladatokkal. Elengedhetetlen tehát, hogy még a foglalkoztatásfejlesztő akcióprogramok beindítását megelőzően felmérjük a hiányzó szellemi kapacitásokat, és meg kell határoznunk ezen hiányok pótlásának módját.

Szükséges, hogy az információgyűjtést interaktív tárgyalási periódus kövesse, amelynek során olyan minőségi aspektusokra is fény derülhet, amelyeket egy

adatfelvétel önmagában nem tud feltárni. Jól szolgálhatja ezt a helyi vállalkozói és foglalkoztatási lehetőségeket feltáró *kapacitásmérleg* elkészítése. Ehhez át kell tekinteni a foglalkoztatásfejlesztő programba bevonható intézményeket és egyéneket, más néven célcsoportokat, és fel kell mérni a jövőben velük szemben támasztandó igényeket. Célcsoportok lehetnek például:

- a helyi fejlesztési intézetek;
- az érdekképviseleti szervezetek, például gazdasági kamarák, szakszervezetek;
- az önkormányzatok;
- a helyi önkéntes társulások és informális szerveződések;
- az egyének, akik mögött megfelelően felszerelt szervezetek, például egyetem, bankok, nagyvállalatok stb. állnak;
- az országos foglalkoztatási és átképzési intézmények helyi szervezetei.

Milyen típusú tudást igényelnek ezek a szervezetek? Egyrészt a *helyi foglalkoztatásfejlesztés folyamatához kapcsolódó ismereteket*, mint képességet a problémák elemzésére, a célok kitűzésére, akcióprogramok kidolgozására, saját és külső források mobilizálására, akcióprogramok irányítására és értékelésére.

Másrészt szükség van a *helyi foglalkoztatásfejlesztés speciális részterületeihez kapcsolódó ismeretekre (Substantive Know How)*. A gazdasági szerkezetváltás társadalmi következményeivel küzdő régiókban különösképpen fontos

- a munkanélküliek speciális csoportjainak (például a tartósan munka nélkül maradók, a fiatalok, a nők, a megváltozott munkaképességűek stb.) ismerete;
- az átképzés területén megvalósított innovációk;
- a vállalkozások alapítására és fejlesztésére vonatkozó szaktudás (vállalkozási inkubátorok, közös szolgáltató egységek, kisvállalkozási tanácsadás);
- a foglalkoztatásfejlesztésbe bevonható új szektorok (turizmus, környezetvédelem, kultúrához vagy az új technológiákhoz kapcsolódó ipari tevékenységek) fejlesztésével kapcsolatos ismeretek.

Miután elkészítettük a kapacitásmérleget, felmértük a szükségleteket, ki kell dolgozni a helyi kapacitásfejlesztés programját. Ehhez a munkához

- ismernünk kell a helyi körülményeket;
- javítani kell a helyi szereplők ismereteit és attitűdjét;
- olyan állandó struktúrákat kell létrehozni, amelyek képesek fenntartani a foglalkoztatásfejlesztés számára kedvező körülményeket.

Az ismeretek és attitűdök fejlesztésének három fontos területét emeljük ki:

1. Javítani kell a helyi szereplők befogadókészségét az új ismeretek, eszmék és eljárások terén. A már említett LEDA-programban például speciális animációs és információs csomagokat dolgoztak ki ennek érdekében. A szakemberek vitacsoportokban, szemináriumokon, tanulmányutakon juthatnak hozzá a szükséges ismeretekhez.

2. Javítani kell a foglalkoztatásfejlesztés folyamatához kapcsolódó ismereteket. Ezek közül talán legfontosabbak az ide kapcsolódó speciális vezetési ismeretek. A LEDA-program keretében például speciális management training-programot dolgoztak ki a következő modulokra építve:

- a helyi gazdaság és munkaerőpiac elemzésének, a prioritások meghatározásának és a fejlesztési stratégia kidolgozásának módszerei;
- projekttervezés és -fejlesztés;
- ellenőrzési és értékelési módszerek a foglalkoztatásfejlesztés területén.

3. ábra. A helyi foglalkoztatási kapacitás bővítésének folyamata



3. A foglalkoztatásfejlesztéshez kapcsolódó speciális ismeretek növelésében a következő eszközöknek lehet kiemelkedő szerepük:

- a szükséges információk rendszerezett és hatékony közlésére szolgáló módszerek: kézikönyvek, videóprogramok, integrált számítógépes és telekommunikációs hálózatok;
- célzott képzési programok speciális csoportok számára;
- szakértői tanácsadás;
- cserekapcsolatok, tanulmányutak, szakértők kölcsönzése.

A helyi foglalkoztatásfejlesztési kapacitás bővítésének folyamatát a 3. ábrán foglaltuk össze.

## 2. A térségi foglalkoztatásfejlesztési stratégia, valamint a végrehajtásához kapcsolódó megfigyelő- és értékelőrendszerek kidolgozása

A térségi foglalkoztatásfejlesztési programok kialakításának és menedzselésének számos területe van, amely nagyrészt a klasszikus vállalatvezetési kézikönyvekben és tanfolyamokon tárgyalt ismereteket és készségeket követeli meg a programok irányítóitól. Ilyenek a vállalatvezetés témakörébe tartozó funkcionális ismeretek (marketing, vállalati könyvvitel, vállalati pénzügyek, személyzeti ismeretek, informatikai ismeretek, stratégiai vezetési ismeretek) és ilyenek a vezetési módszertani ismeretek (kommunikációs készség, time management stb.). Ugyan-

akkor a térségi foglalkoztatásfejlesztési programok menedzselésének több olyan nagyon fontos részterülete van, amelyet általában nem tárgyalnak az általános vállalatvezetési ismereteket tárgyaló kézikönyvek. A következőkben elsősorban ezekről a területekről igyekszünk rövid összefoglalást adni.

### *2.1. Térségi foglalkoztatásfejlesztési programok kialakításánál és megvalósításánál alkalmazható menedzsmentmodellek*

Természetesen nem elegendő számba venni a térségi foglalkoztatásfejlesztési programok tartalmát jelentő egyes intézményeket és projekteket. A kitűzött célok elérésének alapvető feltétele, hogy a program egyes elemei szervesen kapcsolódjanak egymáshoz, és átfogó térségi foglalkoztatásfejlesztési stratégiába illeszkedjenek bele. Ez a követelmény többféle koordinációs séma, vezetési modell keretei között is biztosítható. Erős leegyszerűsítéssel: a célok, eszközök és programok szükséges koordinációja *decentralizált*, illetve *centralizált* vezetési modellben egyaránt elérhető.

Ha az adott térségben egyetlen, jelentős befolyással rendelkező szereplő létezik, valószínű, hogy a program kidolgozása és megvalósítása centralizált, adminisztratív vezetési modell keretei között történik. Ha az adott régióban a foglalkoztatásfejlesztési program feladatait nagyszámú, egymástól független szereplőnek kell megvalósítani, nagyobb esélye van valamely decentralizált, vállalkozói vezetési modell megvalósulásának.

A két vezetési modellben alapvetően különbözik a foglalkoztatásfejlesztési program kidolgozásának és megvalósításának folyamata. A centralizált modellben világosan elkülönülnek az egyes részfeladatok, és a célok elérését hierarchikusan felépített, bürokratikus irányítási és ellenőrzési elveken működő szervezet biztosítja, a decentralizált modellben a kitűzött célok elérésében sokkal nagyobb szerepük van a különféle ösztönzőket működtető versenypályázatoknak, a szereplők közös érdekeire építő tárgyalásoknak, a térségi szereplők elkötelezettségére építő informális kapcsolatoknak és akcióknak. Az utóbbi évek tapasztalatai egyértelműen azt mutatják, hogy a különböző térségekben kialakult feltételek egyre inkább a decentralizált vállalkozói vezetési modell alkalmazásának kedveznek.

Bármelyik modellt alkalmazzuk, szükséges, hogy a foglalkoztatásfejlesztési program elkészítése és végrehajtása során a különböző szereplők ne rövid távú részcélokhoz alkalmazkodva, hanem hosszú távú, átfogó célokhoz igazodva, kidolgozott térségi foglalkoztatásfejlesztési stratégia alapján tevékenykedjenek.

### *2.2. A térségi foglalkoztatásfejlesztési stratégia készítésének szakaszai*<sup>9</sup>

Térségi foglalkoztatásfejlesztési programok indítására igen gyakran kiélezett válsághelyzetekben, például a régió jelentős munkaadójának kivonulása vagy a térség domináns iparágának súlyos válsága esetén kerül sor. A döntéshozók ilyenkor kényszerhelyzetben vannak. Gyorsan kell válaszolniuk a kihívásra, ezért

könnyen háttérbe szorul a koordináció, a tervezés, a különböző alternatívák elemzésének igénye.

Ha el akarjuk kerülni, hogy a kialakult vagy kialakuló foglalkoztatási válsághelyzetre eseti, koordinálatlan és kevésbé hatékony akciókkal válaszoljunk, a legváltóságosabb helyzetben sem térhetünk ki a térség foglalkoztatásfejlesztési stratégiájának elkészítése, valamint a stratégia végrehajtásához kapcsolódó megfigyelő és értékelő-rendszerek kidolgozása elől.

A térségi foglalkoztatásfejlesztési stratégia készítésének öt meghatározó szakasza van: 1. problémafeltárás; 2. a térségben folyó munkaerőpiaci, foglalkoztatásfejlesztési tevékenységek elemzése; 3. a térségi foglalkoztatásfejlesztési programba bevonható források áttekintése; 4. a térségi foglalkoztatásfejlesztési stratégia céljainak kitűzése; 5. cselekvési terv elkészítése.

### 2.2.1. PROBLÉMAFELTÁRÁS

A térségi foglalkoztatásfejlesztési stratégia elkészítésének első lépése a helyzetfelmérés, amely mindenekelőtt a térség földrajzi adottságaira, gazdasági helyzetre és a helyi munkaerőpiac legfontosabb jellemzőire terjed ki. A problémafeltárás során hasznos, lehet ha számba vesszük a térség *erős és gyenge pontjait*, azokat a területeket, ahol speciális lehetőségekkel rendelkezünk, és azokat, ahol speciális *korlátok* szabnak gátat a kívánatos állapot elérésének.

### 2.2.2. A TÉRSÉGBEN MÁR FOLYÓ MUNKAERŐ-PIACI, FOGLALKOZTATÁSFEJLESZTÉSI TEVÉKENYSÉGEK ELEMZÉSE

A foglalkoztatásfejlesztési stratégia készítésének második lépcsője a foglalkoztatási célokhoz kapcsolódó, már létező intézmények és programok áttekintése. A foglalkoztatásfejlesztési célokhoz kapcsolódó fontosabb intézmények a következők lehetnek:

- központi kormányzati szervek;
- megyei önkormányzati szervek;
- helyi önkormányzati szervek;
- helyi vállalatok;
- munkáltatói érdekképviseletek;
- szakszervezetek;
- munkaügyi tanácsok;
- regionális munkaerőpiaci központok;
- non-profit szervezetek;
- átképzőintézmények;
- egyetemek és főiskolák;
- vállalkozástámogató ügynökségek;
- már futó foglalkoztatási programokat menedzselő testületek.

Az összegyűjtött információknak nem csupán a szóba jöheto szervezetek nevére és címére kell kiterjednie. Ismernünk kell az egyes szervezetek tevékenységi körét. Az intézmények és tevékenységek számbavétele során fel kell tárnunk a

párhuzamos tevékenységeket és a térségben található fehér foltokat. Fel kell tárnunk azokat a területeket, ahol a meglévő szervezetek érdekeltek a tevékenységek koordinációjában és kooperációs kapcsolatok kiépítésében, és ismernünk kell, hogy mely területeken léteznek érdekellentétek a helyi szervezetek között.

### 2.2.3. A TÉRSÉGI FOGLALKOZTÁSFEJLESZTÉSI PROGRAMBA BEVONHATÓ FORRÁSOK ÁTTEKINTÉSE

A stratégia készítésének harmadik lépcsője a stratégiai célok elérésébe bevonható helyi erőforrások számbavétele. A felmérésnek a pénzügyi, a humán és a fizikai környezet adottságaiban meglévő erőforrásokra egyaránt ki kell terjednie. Nem csupán azokat az erőforrásokat kell áttekinteni, amelyek nyilvánvalóan a térség rendelkezésére állnak. Fel kell tárnunk a gyakran nehezen elérhető külső, de a foglalkoztatásfejlesztési programba bevonható erőforrásokat is. A leggyakrabban használt kormányzati források mellett érdemes hozzájárulást jelenthetnek különböző önkéntes társulások, független alapítványok, egyetemek, magánvállalkozások támogatásai.

A támogatások elnyerése gyakran fáradtságos és aprólékos munkát igényel, amely nem ér véget a pályázatok szakszerű elkészítésével. A támogatók joggal követelhetik meg, hogy információkat kapjanak a támogatás felhasználásáról. Jelentősen növelhető a programba bevonható erőforrások hatékonysága, ha egyszerre több forrást is be tudunk vonni egy-egy projekt finanszírozásába. Az ilyen pályázati „csomagok” elkészítése azonban megköveteli, hogy igen alapos ismeretekkel rendelkezünk a lehetőségekről és a felhasználás feltételeiről.

### 2.2.4. A TÉRSÉGI FOGLALKOZTATÁSFEJLESZTÉSI STRATÉGIA CÉLJAINAK KITŰZÉSE

A térség foglalkoztatási szempontból legfontosabb problémáinak elemzése, az adottságok és a felhasználható erőforrások feltérképezése után következhet a stratégiai célok kitűzése. A céloknak kapcsolódniuk kell a feltárt problémákhoz, igazodniuk kell a lehetőségekhez és korlátokhoz, és elfogadhatónak kell lenni a foglalkoztatásfejlesztési program szereplői számára. A foglalkoztatásfejlesztési stratégia keretében kitűzhető célok leggyakrabban a következő területekhez kapcsolódhatnak:

- a munkahelyteremtés felgyorsítása a térségben;
- a munkavállalók szakismereteinek bővítése;
- a munkanélküliség csökkentése;
- meghatározott gazdasági tevékenységek fejlesztése;
- az infrastruktúra egyes területeinek fejlesztése;
- meghatározott munkavállalói csoportok munkavállalási esélyeinek vagy jövedelmi helyzetének javítása;
- a munkanélküliek munkavállalási esélyeinek vagy jövedelmi helyzetének javítása.

A stratégiai célokat gyakran többféle úton is elérhetjük. Ezért ki kell választani a térség számára a leghatékonyabb módszereket. A stratégiai célok eléré-

sének különböző útjai nem zárják ki egymást, mindazonáltal dönteni kell arról, hogy az adott térségben a szóba jöhető nagyszámú program közül a stratégia kidolgozói milyen típusú programoknak biztosítanak prioritást.

Íme néhány példa a lehetséges alternatívák közül:

- a rendelkezésünkre álló erőforrásokkal a térség vállalkozásait támogassuk, vagy külső beruházókat csábítsunk a régióba;
- az új kisvállalkozások létrehozását támogassuk elsősorban, vagy a már meglévők növekedését segítjük;
- a munkanélküliség problémáit a munkaerő-kereslet bővítésével csökkentjük, vagy a már munkanélküliek támogatására koncentrálnak;
- elsősorban profitorientált vállalkozások támogatására koncentrálnak, vagy közcélú, non-profit intézmények támogatását helyezik előtérbe.

Jóllehet térségi foglalkoztatásfejlesztési programok általában igen sokféle, különböző alternatívákhoz tartozó projekteket tartalmazhatnak, végül is számolnunk kell azzal a ténnyel, hogy a programokba bevonható források korlátozottak.

A stratégia elkészítésének igen fontos része, hogy lehetőséget találjunk a lehetséges alternatívák kiegyensúlyozott, a stratégiai célokra leginkább megfelelő alkalmazására.

## 2.2.5. CSELEKVÉSI TERV ELKÉSZÍTÉSE

A foglalkoztatásfejlesztési stratégia elkészítésének ötödik szakasza olyan cselekvési terv elkészítése, amely tartalmazza azokat a részprogramokat, melyek a stratégia egyes rész céljainak eléréséhez kapcsolódnak. Az egyes részprogramok esetében nem csupán célt, hanem az eléréséhez bevonható erőforrásokat is meg kell jelölni.

Meg sem kíséreljük a szóba jöhető részprogramok felsorolását, csupán néhányat említünk meg a legfontosabb típusok közül:

- vállalkozástámogató programok;
- az ipari szerkezet átalakítását célzó, diverzifikációs és fejlesztési programok;
- a térségi infrastruktúra fejlesztésére irányuló programok;
- térségi környezetvédelmi programok;
- a térségen kívülről jövő beruházókat támogató programok;
- munkanélkülieket támogató programok;
- a szakképzési igényeket feltáró és a szükséges képzéseket támogató programok.

A cselekvési tervek tartalmazhatnak speciális programtípusokat, mint például:

- integrált akcióprogramok, amelyekben többféle szervezet, többféle, egymáshoz kapcsolódó, koordinált tevékenységet végez. Ilyen lehet egy integrált vállalkozástámogató akcióprogram, amely előkészíti az alkalmas területeket, ingatlanokat, gondoskodik a szükséges pénzügyi szolgáltatások meglétéről, megfelelő vállalkozási tanácsadó szolgáltatásokat szervez a kisvállalkozások számára;

- kiemelt jelentőségű programok, amelyek például a térség egy-egy területének környezetvédelmi, gazdasági rehabilitációját célozzák meg;
- kutatási programok, amelyek szorosan kapcsolódnak egy-egy térség foglalkoztatásfejlesztési céljaihoz.



A cselekvési tervbe felvett minden akcióprogramnak tartalmaznia kell a következőket:

- az akcióprogram céljának tömör, világos megfogalmazása;
- az akcióprogram ismertetése;
- költségterv;
- létszámterv,
- határidőterv.

### *2.3. Megfigyelő és értékelő-rendszerek kidolgozása és alkalmazása*

A helyi foglalkoztatásfejlesztési programok kétségtelenül igen széles körét érintik az adott régióban létező érdekeknek és érdekcsoportoknak. Működésükről és eredményességükről mindazonáltal igen ritkán születnek átfogó elemzések. A múltban elsősorban politikusok és a programokat finanszírozó pénzalapokhoz kapcsolódó döntéshozók igényelték, hogy információt kapjanak arról, vajon a céloknak megfelelően költötték-e el a rendelkezésre álló pénzeket, és a programok keretében megkötött megállapodásokat végrehajtották-e az érintettek.

A foglalkoztatásfejlesztési stratégia végrehajtása során működő megfigyelő és értékelő-rendszereknek mindenekelőtt az egyes eszközök és programok hatékonyságát kell vizsgálniuk. A stratégiát megvalósító intézményeknek alapvető érdekük, hogy bebizonyítsák, jól költötték el a programokat finanszírozó intézmények pénzét, ezért az eredmények értékelése gyakran a sikerek felsorolására (például a létrehozott új munkahelyek számának, az átképzésben résztvevők számának közlésére) korlátozódik. A stratégia keretében létrehozandó megfigyelő és értékelő-rendszereknek azonban ennél sokkal fontosabb feladatuk van.

A stratégia sikerét mennyiségi és minőségi szempontok alapján értékelhetjük. Fontos, hogy az elért eredmények számszerűsíthetők legyenek, de legalább ilyen fontos a nem számszerűsíthető változások, tendenciák elemzése. A legutóbbi időben ugyanakkor számos kísérlet történt arra, hogy az értékelés új, más területeken kialakított kifinomult módszereit alkalmazzák a foglalkoztatásfejlesztési programok területén is.

#### **2.3.1. A FOGLALKOZTATÁSFEJLESZTÉSI PROGRAMOK ÉRTÉKELÉSÉNEK LEHETSÉGES TÍPUSAI**

A foglalkoztatásfejlesztési programok eredményességét vizsgáló módszerek négy fő területre terjedhetnek ki:

- elszámolás a program eredményeivel és a felhasznált forrásokkal;
- a programok tervezésére és menedzselésére vonatkozó elemzések;
- a programok hatásainak feltárására irányuló elemzések;
- a program végrehajtásához kapcsolódó tanulási folyamat segítése.

A különböző irányultságú elemzések nem zárják ki egymást, egységes értékelési stratégiába rendezhetők azzal a céllal, hogy

- minden döntési szinten támogassa a döntéshozókat;
- javítsa az elért eredmények minőségét;

– elősegítse, hogy a kudarcokból és az eredményekből a jövőre vonatkozó következtetéseket vonjunk le.

### 2.3.2. AZ ÉRTÉKELÉS IDŐZÍTÉSE

A foglalkoztatásfejlesztési programok készítői és végrehajtói általában utólag, a programok befejezése után értékelik az elért eredményeket. Számos érv szól azonban a futó programok folyamatos elemzése mellett, amely lehetőséget ad

- a kitűzött célok értékelésére és, ha szükséges, megváltoztatására;
- a futó programok célszerűségének vizsgálatára és, ha szükséges, megváltoztatására;
- a tevékenységekhez kapcsolódó pénzügyi folyamatok folyamatos nyomon követésére;
- újabb ismeretek szerzésére, felhasználására és terjesztésére.

### 2.3.3. AZ ÉRTÉKELÉS SORÁN FELMERÜLŐ LEGGYAKORIBB NEHÉZSÉGEK

Gyakran a programokban résztvevő személyek próbálják lebeszélni a programok vezetőit az értékelésről, a következő érvek hangoztatásával:

- a különböző projektek túlságosan is szerteágazóak, nem összehasonlíthatók;
- a vizsgálat tárgya nem alkalmas az értékelésre;
- cselekedni kell és nem töprengeni;
- a programok kísérleti jellegűek;
- az eredmények sokrétűek és megjósolhatatlanok;
- az értékelés mindenképpen szubjektív, az értékelő vagy túlságosan elfogult, vagy nem ismeri eléggé a program minden egyes részletét.

Természetesen az értékelésnek vannak valóságos és nehezen leküzdhető nehézségei: időhiány, a külső tényezők hatásának kiszűrése stb. A nehézségek legyőzését jelentős mértékben megkönnyíti, ha tisztában vagyunk az értékelés pozitív hatásaival, hiszen az értékelés nem csupán a programok hatékonyságát javíthatja, de alkalmas arra is, hogy a már elért eredményeket elismertesse a térség különböző érdekcsoportjaival, kulcsfontosságú döntéshozóival.

### 2.3.4. AZ ÉRTÉKELÉSI FOLYAMAT JELLEMZŐI

Az értékelési folyamatnak természetesen alkalmazkodnia kell az adott program sajátosságaihoz, mindazonáltal meghatározhatók a folyamat azon legfontosabb szakaszai, melyeket a legtöbb értékelési folyamat során megkülönböztethetünk:

#### *1. A kiindulási pontok tisztázása:*

- melyek az adott program által megoldandó kulcsfontosságú problémák;
- melyek az adott problémát meghatározó legfontosabb összefüggések.

## 2. Célok

- melyek az adott programok legfontosabb céljai;
- melyek az adott program céljaihoz kapcsolódó legfontosabb érdekcsoportok a térségben.

Egy foglalkoztatásfejlesztési projekt célja lehet például, hogy segítse a munkanélkülieket új vállalkozások indításában. A program hatékony végrehajtása, eredményességének értékelése csak akkor lehetséges, ha világosan körülhatároljuk, hogy a munkanélkülieken belül pontosan kiknek kívánunk segítséget nyújtani.

## 3. Módszerek

A programok folyamatos értékelése megfelelő megfigyelési, mérési, elemzési módszereket igényel, magában foglalja az értékelés eredményeinek a végrehajtásba való visszacsatolását, valamint, ha szükséges, kezdeményezi a célok, a célcsoportok és cselekvési programok módosítását.

Az eredmények értékelése megfelelő mennyiségi és minőségi mérési módszereken alapul. Mennyiségi eredmények lehetnek például a következők:

- a program során létrehozott új munkahelyek száma;
- a létrehozott új vállalkozások száma;
- az átképzőprogramokban résztvevők száma;
- a megőrzött munkahelyek száma.

Minőségi mérési módszereket igényelnek viszont a következő eredmények:

– a létrehozott új munkahelyek minősége a munkakörülmények vagy az elérhető bérek szempontjából;

- a létrehozott új vállalkozások túlélési esélyei;
- az átképzés hatása a munkanélküliek reaktivizálására;
- a munkahelyteremtő programok áttételes hatása a térségben;
- a költségek és az elért eredmények összehasonlítása.

Az értékeléshez szükséges információkhoz többféle módon, gyakran a lehetséges információgyűjtési módszerek kombinációjával juthatunk. A leggyakrabban használt módszerek a következők:

- esettanulmányok;
- kérdőívek;
- tesztek;
- adatbázisok;
- interjúk;
- csoportos megbeszélések.

Sem a megfelelő adatok megléte, sem a szükséges elemzési módszerek ismerete nem teszi szükségtelemmé a foglalkoztatásfejlesztési programok alapvető céljaihoz, mindenekelőtt a munkaerőpiac működéséhez kapcsolódó közgazdasági, szociológiai összefüggések ismeretét.

Nem kétséges, hogy az információgyűjtés, a különböző elemzési módszerek alkalmazása, külső szakértők igénybevétele gyakran igen jelentős többletköltségekkel jár, amelyeket csak az értékelési eredmények hatékony felhasználásával, a programok hatékonyságának, célorientáltságának javításával igazolhatunk.

## Jegyzetek

1. A térségi válságkezelő, foglalkoztatásfejlesztő programok célrendszerében, eszközrendszerében végbemenő változásokat igen sokféle szempontból elemzi a szakirodalom. Témánk szempontjából a legfontosabb megközelítések a következők:

a) Az egyes országok munkaerőpiaci politikai eszközrendszerének változásait, fejlődését a regionális foglalkoztatási válsághelyzetekre adott válaszaik szempontjából vizsgáló elemzések: *Mawson J. and Miller, D.* (1983); OECD (1990); b) A regionális fejlesztéspolitika eszközrendszerének változásait vizsgáló elemzések: *Albrechts, L.* (1989); *Chisholm, M.* (1990); c) A helyi önkormányzatok szerepének átalakulását a foglalkoztatási problémák kezelésének szempontjából vizsgáló elemzések: *AUDIT 1989; Bennett, R.* 1990; *Chandler, J. A. and Lawless P.* (1985); *Johnson, N. and Cohrane, A.* (1981); d) A regionális válsághelyzetekre adott központi és regionális kormányzati reakciókat vizsgáló elemzések: *Metcalf* (1984); *Gibbs, D. C.* (ed.) (1989); *Southwick, L.* (1986); *Webman, J. A.* (1982); e) Az érdekképviselőknek, mindenekelőtt a szakszervezeteknek a regionális foglalkoztatási válsághelyzetek esetén jellemző reakcióit vizsgáló elemzések: *Boekema, F.-Nagelkerke, A.* (1986); f) Azok az elemzések, amelyek a regionális foglalkoztatási válsághelyzetekben megfigyelhető vállalati reakciókat vizsgálják: *McGregor* (1989).

2. A modellváltással foglalkozó elemzések közül a következőket említjük meg: *Stöhr, W. B.* (1990); *Hasluck, Ch.* (1987); *Chisholm, M.* (1990).

3. A betűszó a „Local Employment Development” – helyi foglalkoztatásfejlesztés kifejezésből származik.

4. *Walter B. Stöhr* szemléletes módon az AIDS-hez hasonlítja azt a folyamatot, melynek során – a valódi AIDS-szel szemben nem az emberek, hanem a tőkék mind szabadabb mozgása teremti meg az előfeltételt a kór terjedésének. A fertőzés végső következménye a monokultúras, hatalmas piacokra termelő, nagy gazdasági szervezetek és központi állami beavatkozások által ösztönzött fejlődési folyamatok, melyek végül is nagymértékben csökkentik a helyi közösségek alkalmazkodóképességét, képességüket arra, hogy rugalmas és innovatív módon reagáljanak a világméretű gazdasági szerkezeti átalakulások kihívásaira. (*Stöhr, W. B.*, 1990.)

5. Az OECD-országok már a nyolcvanas évek elején elindítottak egy 13 országra kiterjedő kutatást, amely a decentralizált munkaerőpiaci politikák eredményeit vizsgálta (OECD evaluation panel on Decentralized Delivery of Manpower Measures). A kutatás elsősorban Franciaország és Olaszország tapasztalatai alapján a decentralizált foglalkoztatásfejlesztési programok számos olyan eredményére hívta fel a figyelmet, melyek az OECD-országokat már 1982-ben egy speciális helyi foglalkoztatásfejlesztési akcióprogram indítására ösztönözték (Co-operative Action Programme on Local Initiatives for Employment Creation – ILE). Az Európai Közösség LEDA (Local Employment Development Action) néven 1987-ben fogott bele egy akcióprogramba, melynek célja a LED típusú programok tapasztalatainak elterjesztése a közös piaci országokban.

Az összegyűjtött ismeretek elterjesztésére több információs központot alapítottak. Az ELISE (Local Development Information Exchange System) elsősorban az Európai Közösség országainak tapasztalatairól, a LEDIS (Local Employment Development Information System) pedig elsősorban az Egyesült Királyság tapasztalatairól gyűjt és terjeszt információkat.

6. Az egyetemeknek, kutatóintézeteknek a helyi foglalkoztatásfejlesztési programokban játszott szerepéről lásd: OECD (1987).

7. A már említett LEDA-program keretében 1986-ban 24 olyan különösen magas munkanélküliséggel sújtott régiót választottak ki az Európai Közösség országaiban, amelyekben térségi foglalkoztatásfejlesztési programok indultak a munkanélküliség csökkentésére. 1991-ig a régiók száma 33-ra bővült, és a kiválasztott területek felolelték a foglalkoztatási válsághelyzetek mind a négy alaptípusát.

8. A helyi vállalkozók nem csupán munkaerőpiaci ismeretekre tehetnek szert az együttműködés keretében, de maguk is sokszor pótolhatatlan információforrást jelentenek mindazok számára, akiknek szükségük van kvalitatív munkaerőpiaci ismeretekre. Jó példa erre az ILO 1977-ben kezdett kísérlete. A japán kormány és a Dán Nemzetközi Fejlesztési Intézet (DANIDA) támogatásával Bangladeshbén, Indiában, Malajzföldön, Thaiföldön és Sri Lankán próbálkoztak az ún. kulcsinformátoroktól nyerhető munkaerőpiaci információk tesztelésével. A lefolytatott kísérletek eredményei kifejezetten biztatóak voltak: a kulcsinformátorok olyan részletes és megbízható információkkal szolgáltak, amelyekhez a hagyományos módon nem lehetett hozzáférni. A magyar munkaerőpiaci információs rendszer rendkívüli szegénysége feltétlenül indokolja, hogy regionális szinten megteremtődjenek az információgyűjtés legváltozatosabb formái. Ennek meghatározó eleme lehet a helyi vállalkozókra támaszkodó kulcsinformátori rendszer.

9. A fejezet megírása során nagymértékben támaszkodtunk a LEDA-program, illetve az Európai Közösség Employment Action programja keretében készített oktatási anyagokra. Lásd: CEC (1992), LRDP (1992).

## Hivatkozások

- Albrechts, L. et al. (szerk.)* (1989): *Regional Policy at the Crossroads. European Perspectives.* Jessica Kingsley Publishers, London.
- AUDIT. (1989): *Urban Regeneration and Economic Development. The Local Government Dimension, The Audit for Local Authorities in England and Wales.* London.
- Bennett, R.* (1989): *Local Economy and Employment Development Strategies. An Analysis for Leda Areas.* LEDA. Brussels.
- Bennett, R.–Krebs, G.* (1989): *Local Economic Development initiatives in Germany.* Department of Geography, London School of Economics, Research papers.
- Bennett, R.* (1990): *Decentralisation, Local Government and Markets; is there a Post-Welfare Agenda in Planned and Market Economies.* Policy Studies Journal, Vol. 18. No. 3
- Benington, J.* (1985): *Local economic initiatives.* Local Government Policy Making, Vol. 12., no. 2
- Boekema, F.–Nagelkerke, A.* (1986): *Labour Relations, Networks, Job-Creation and Regional Development. A view to the consequences of technological change.*
- CEC (1992): *Local Economic and Employment Development, Employment Action. Practical Manual. Commission of the European Communities.* Brussels
- Chandler, J. A.–Lawless, P.* (1985): *Local authorities and the creation of employment.* Gower, Aldershot.
- Chisholm, M.* (1990): *Regions in recession and resurgence.* Unwin Hyman, London.
- Daniel, W. W.* (1972): *Whatever Happened to the Workers in Woolwich?* London. PEP.
- Fevre, R.* (1986): *Contract Work in Recession in Purcell et al. (szerk.): The Changing Experience of Unemployment.* MacMillan, London.
- Gibbs, D. C.* (1989): *Government policy and industrial change,* Routledge, London.
- Hasluck, Ch.* (1987): *Urban Unemployment. Local labour markets and Employment initiatives.* Longman, London.
- Herron, F.* (1985): *Labour Market in Crises: Redundancies at Upper Clyde Shipbuilders.* MacMillan, London.
- Johnson, N.–Cohcrane, A.* (1981): *Economic policy making by local authorities in Britain and West Germany.* Allen and Unwin, London.
- KOPINT-DATORG (1992): *Konjunktúrajelentés 1992/3. A világgazdaság és a magyar gazdaság helyzete és kilátásai 1992 őszén.*
- LRDP (1992): *Lessons from the LEDA Programme.* LRDP London
- Mawson, J.–Miller, D.* (1983): *Agencies in regional and local development. Occasional Paper 6, Centre for Urban and Regional Studies, University of Birmingham.*
- McGregor et al.* (1986): *Inverclyde Training Trust. An Evaluation Training and Employment Research Unit.* Glasgow University.
- McGregor, A.* (1989): *Redundancies and Local Labour Markets in Britain: Impacts and responses.* Paper presented at International Workshop: „Deindustrialisation, Local Labour Markets and Policy Measures for Industrial Renewal. University of Bremen, 1989.
- Mackay, D. I.–Reidm G. L.* (1972): *Redundancy, Unemployment and Manpower policy.* Economic Journal, December.
- Mayer, J.* (1988): *Bringing Jobs to People. Employment promotion at Regional and Local Level.* ILO, Geneva.
- Metcalf, D.* (1984): *Redundancies and Rescues.* LSE, Centre for Labour Economics. Working Paper, No. 671
- Lee, R. M. (szerk.)* (1987): *Redundancy, Layoffs and Plant Closures.* Croom Helm, London.
- OECD (1987) *Universities and Local Economic Development.* OECD Note Books N8, Paris
- OECD (1990) *Labour Market Policies for the 1990.* OECD, Paris.
- OECD (1991) *Labour Force Statistics 1970–1990.* OECD, Paris.
- OECD, (1992) *Employment Outlook,* OECD, Paris.
- Payne, D.* (1985): *Closure at Linwood: A Follow-Up Survey of redundant Workers* Edinburgh: Manpower Services Commission.

- Southwick, L.* (1986): „Local Economic development and the State” in *M. Schoolman–A. Magid (szerk.)* Reindustrializing New York State. Strategies, implications challenges. State University of New York Press, Albany, 147–64. old.
- Stöhr, W. B. (szerk.)* (1990): Global Challenge and Local Response. Initiatives of Economic Regeneration. In: Contemporary Europe. Mansell, London.
- Webman, J. A.* (1982): Reviving the industrial city. The policies of urban renewal in Lyon and Birmingham. Rutgers University Press, New Brunswick, NJ.
- Westergaard, J. et al.* Ater Redundancy. The Experience of Economic Insecurity. Polity Press, Cambridge.
- Wood, S.–Dey, I.* (1983) Redundancy, Case studies in Cooperation and Conflict. Grower, London.

## A munkaidő-csökkentés mint foglalkoztatáspolitikai eszköz

### I. A munkaidő-csökkentés közgazdasági alapjai

#### 1. Alapvető összefüggések

Az a törekvés, hogy a munkaidő csökkentésével is a foglalkoztatás bővítését, a munkahelyek megőrzését és ezzel a munkanélküliség megelőzését, növekedésének lefékezését vagy mérséklését segítsék elő, általában válság idején erősödik föl, amikor tömeges és krónikus a munkanélküliség. Az elgondolás lényege: ha már az elvégzendő munkák tömege nem elegendő, a meglévő munkamennyiséget kell arányosabban elosztani – úgy, hogy abból mindenkinek jusson. Közismert angol kifejezéssel ezt a módszert nevezik work-sharingnek. E koncepció gyakorlati alkalmazhatósága régóta viták keresztjében áll.

A korai *elméleti* viták – leegyszerűsítve az igen szerteágazó és ma is aktuális gondolatokat – két ellentétes közgazdasági gondolatkörre épültek. Az *első*, a klasszikus felfogás a gazdaság önszabályozó mechanizmusára helyezte a hangsúlyt. Mindaz, amit a munkaidő tekintetében szükségesnek tartott, a laissez faire volt. Ennek megfelelően a munkaidő-csökkentést változatlan óráberek mellett képzelte el, aminek időarányos bércsökkenéssel kell párosulnia. Így a termelési költségek mérséklődnek, ami ösztönzi a magánberuházásokat és a termelést. E folyamat útjába semmilyen akadályt nem szabad állítani. Mivel a munkanélküliség korlátozza a dolgozók lehetőségeit életszínvonaluk megőrzésére, ez önmagában is hatásos szabályozó az – e nézet szerint – túlzottan magas bérekkel szemben. Ha tehát rövidítik a munkaidőt, egyidejűleg a béreket is mérsékelni kell.

A *másik* gondolatkör Keynes tanításaihoz kapcsolódik. Ennek – szempon-tunkból – az egyik lényegi vonása, hogy a depresszióból való kilábaláshoz fontosnak tartja a termékek és szolgáltatások globális keresletének a fenntartását, mégpedig közkiadások és beruházások révén. Hasonló megfontolásból lényeges az egyének vásárlóerejének a szinten tartása vagy bővítése is a termelés és fogyasztás közti megfelelő egyensúly biztosításához, aminek a bérkompenzáció mellett megvalósuló munkaidő-csökkentés az előfeltétele.

A gazdasági válságon túljutva Beveridge más megközelítésben nyúlt a munkaidő-csökkentés versus munkanélküliség témájához: „Ha az embereket rábírtuk volna arra, hogy több szabadidőt vegyenek igénybe, elkerülhettük volna a harmincas évek magas munkanélküliségét”. Bizonyára arra gondolt, hogy több szabadidőt, mint bért. (*Beveridge, 1944*)

A témával foglalkozó terjedelmes szakirodalom a két tényező közötti átváltást gyakran tárgyalja úgy, mint egyéni preferenciák, dolgozói választások tárgyát. E nézet szerint szabad munkaerőpiac létezik, ahol az egyének a munkahelyekért, a munkáltatók pedig a munkavállalók szolgáltatásaiért versenyeznek. A munkáltatók a munkavállalókat nemcsak kedvező bérajánlatokkal, hanem az előírt munkaórák vonzó meghatározásával próbálják megszerezni. Azok a vállalatok, amelyek a legmegfelelőbb bér/munkaidő kombinációt kínálják az egyéneknek, a leg-sikeresebbek az általuk megkövetelt ismeretekkel rendelkező munkaerő felvételében. (Owen, 1979)

Ahogy nő a termelékenység és vele együtt a bérszínvonal is, úgy tágul a dolgozók választási szabadsága annak eldöntésében, hogy maguk határozzák meg: több bért vagy több szabadidőt (azaz rövidebb munkaidőt) kívánnak-e maguknak. Tehát: a munkaidő-politikának meg kell ismernie az egyéni preferenciákat és ezek befolyásolásával kell elérni a kívánt hatást.

A munkaidő-csökkentés egyéni választáson alapuló modelljével szemben az *institucionalista* iskola azt vallja, hogy az nem egyéni alku tárgya, hanem a nagy szervezetek (pl. a munkáltatói szövetségek és szakszervezetek) megállapodásának eredménye. Ezt múltbeli és jelenkori tapasztalatok is alátámasztják: miközben egy adott típusú munka bérajánlatai cégenként jelentősen eltérnek egymástól, a munkaszerződésben rögzített munkaidő elég egyöntetű, s a munkavállalóknak nagyon kicsi az esélyük arra, hogy személyes választásukat a kettő viszonylatában gyakorolhassák. (White, 1987) Az intézményi kontroll elsősorban a szokásos munkaidő szabályozására terjed ki. Az egyéni választás modellje ugyanakkor olyan elemek tekintetében érvényesül (pl. túlóra, részmunkaidős foglalkoztatás), amelyek nem tartoznak szervesen a kollektív tárgyalások hatókörébe. Az institucionalista érvelés szempontjából nincs jelentősége, hogy szervezett vagy nem szervezett gazdasági szereplőkről van-e szó. A nagy, nem szervezett cégek ugyanis belső bér- és előmeneteli struktúrák kiépítésével izolálhatják magukat a külső munkaerőpiactól, ugyanúgy, mint a szervezett vállalatok.

Ahogy az institutionalisták nem tagadják az egyéni választás jelentőségét a szabadidő és a bér átválthatóságában (csupán azt vitatják, hogy az összefüggés egyedül erre alapozva megmagyarázható lenne), úgy a munkaerőpiac szabályozó szerepét hangsúlyozó nézetek képviselői sem utasítják el az intézményi rigiditás létezését. Csakhogy ők a munkaidő kollektív meghatározása által okozott rugalmatlanságot valamiféle hibás folyamat következményének tekintik, ami nélkül a munkaerőpiac természetes módon alakíthatná a munkaidőt. Ez a törekvés fejeződik ki a *munkaidő flexibilizálásának* (individualizálásának, deregulálásának, liberalizálásának) a stratégiájában. A rugalmas munkaidőrendszerek – legalábbis a teljes munkaidős változataik – önmagukban nem járnak munkaidő-csökkentéssel. Ugyanakkor feleslegessé teszik a túlórákat és növelik a termelékenységet, aminek a hozama fedezi a munkaidő-csökkentéssel járó többletköltségeket. Ez a stratégia teremtett konszenzust a 35 órás munkahét kapcsán kiéleződött új keletű konfliktusban, és tette lehetővé, hogy az egyes dolgozók és a munkáltatók közvetlen megállapodása nagyobb szerepet kapjon a munkaidő meghatározásában. (Bosch, 1990) A munkaidő rugalmatlanságát a részmunkaidős foglalkoztatás



terjedése oldotta, amikor a dolgozók egy része önkéntes elhatározásból és bércsökkenés árán is a rövidebb munkaidő mellett döntött.

## 1.2. A TERMELÉKENYSÉG „GYÜMÖLCSÉNEK” MEGOSZTÁSA A BÉREMELÉS ÉS A PÓTLÓLAGOS SZABADIDŐ KÖZÖTT

A bér és a szabadidő közötti választás népszerű indoklása: növekvő jólét mellett a munkavállalók előnyben részesítenék, ha a termelékenység növekményéből nem kizárólag béremelés formájában részesülnének, hanem annak egy részét átválthatnák pótlólagos szabadidőre. Az utóbbi eset pedig foglalkoztatásbővülést eredményezhet. Jóllehet e feltételezés bizonyos körülmények között megállja a helyét, általánosságban nem érvényesül. A bérnövekmény átváltása pótlólagos létszámra ugyanis csak számveteli értelemben képzelhető el. A valóságban a két tényező között dinamikus kapcsolat áll fenn, ahol az egyik módosítása a másikban változások egész sorát indíthatja el. Ezért nehéz a munkaidő-csökkentés foglalkoztatási hatásait akár ex ante, akár ex post megbecsülni, jóllehet ezt ökonometriai modellekkel (*van Ginneken*, 1984) és esettanulmányokkal egyaránt sokan megkísérelték. (OECD, 1989) Az egymásnak is gyakran ellentmondó eredményekből általánosságban az a következtetés vonható le, hogy a munkaidő-csökkentés akkor váltható át relatíve nagy arányban foglalkoztatásra, ha

- túl gyorsan zajlik le ahhoz, hogy hatását termelékenységnöveléssel ellensúlyozni lehessen;
- a ledolgozott órák ugyanannyival csökkennek, mint a szokásos munkaidő (azaz nem túlórákkal pótolják a kieső munkaidőt);
- olyan ágazatokban csökkentik a munkaidőt, ahol a racionalizálás és automatizálás magas szintű, így kisebb az esély a termelékenység további növelésére;
- a reálbérek emelkedése és a munkaidő-csökkentés révén nyert pótlólagos szabadidő nem lépi túl a termelékenység hosszú távon elérhető növekményének a kereteit;
- bevezetése olyan fiskális és monetáris politikával párosul, ami biztosítja, hogy a globális kereslet növekedjen, elejét véve annak, hogy a munkáltatók a termelés szűkítésével reagáljanak a munkaidő-csökkentésre;
- a kieső munkaidő pótlására rendelkezésre áll a munkaerőpiacon a megfelelő képzettségű szabad munkaerő.

## 2. Munkaidő-csökkentés mint szakszervezeti követelés

A szakszervezeti mozgalom több mint száz éve harcol a rövidebb munkaidőért. Az, hogy a célok közül aktuálisan a munkavolumen újraelosztására került a hangsúly, szintén nem példa nélküli. „Addig amíg egy ember is van, aki dolgozni szeretne, de nem képes munkát találni, a munkaidőt túl hosszúnak kell tartani.” (Az Amerikai Szakszervezeti Szövetség első elnökének, *Samuel Gomersnek* 1887-ben mondott beszédéből idézi *Mesa*, 1984.) A mai szakszervezeti követelés középpontjában a 35 órás heti munkaidő bevezetése áll, amit változatlan bérek mellett kívánnak megvalósítani. Azaz: a nominális bérek szinten tartásáért száll-

nak síkra, amiből az alacsonyabb óraszám miatt az órabérek növekedése következik. Ellenkező esetben – hangzik a szakszervezeti érvelés – a munkaidő csökkentése az elkölthető jövedelem szűkülését vonná maga után, ami mérsékelné az összkeresletet, s ezáltal még nagyobb munkanélküliséghez vezetne.

Az Európai Szakszervezeti Szövetség indoklása szerint a munkaidő-csökkenéssel azért kell közvetlenül és határozottan élni, mert a tömeges és tartós munkanélküliség ellen Európában 1975 óta semmilyen politikai és gazdasági stratégia nem fogalmazódott meg. Holott, ha mindenki kicsit kevesebbet dolgozna, az csökkentené az outputot, így annak szinten tartása pótlólagos foglalkoztatást tenné szükségessé. Mint ismeretes, az egyéni munkaidő fő meghatározói azok a standardok, amiket a kollektív megállapodást aláíró partnerek rögzítenek. A szakszervezetek azért követelik, hogy a standard munkaidőt szállítsák le heti 40 óráról 35-re, mert ez az egyetlen változó, amin keresztül közvetlenül hatni tudnak a munkaerő-keresletre. (Seifert, 1991)

E harcban mindeddig a német szakszervezetek a legeredményesebbek, bár egyelőre nem tudni, hogy az egyesülés milyen hatással lesz a beindult folyamatra. Az akció kezdeményezője a Fémipari Dolgozók Szakszervezete (IG Metall) volt, amely tízéves patthelyzet után 1984-ben sztrájkjal törte meg a munkáltatók ellenállását. Ennek volt köszönhető a 40 órás munkaidő leszállítása 38,5 órára. Cserében a szakszervezetek hozzájárultak ahhoz, hogy a munkáltatók rugalmasabban használhassák fel a heti munkaidőt. (Az egyéni munkaidők 37–40 óra között szóródhattak, de ezek átlaga nem haladhatta meg a 38,5 órát.) Hasonló megállapodás született a nyomdaiparban is 1987-ben. Nem sokkal később, 1990-ben az említett két szakszervezet újabb sikert ért el. Megállapodtak a munkáltatói szervezetekkel, hogy 1993-tól 36 órára, majd 1995-től 35 órára csökkentik a munkaidőt, az egyre nagyobb rugalmasság fejében. A munkaidő rövidítése teljes bérkompenzációval valósul meg. Az átlagos standard munkaidőt meghaladó, de a felső határon belül maradó többletidőért azonban nem jár túlorapótlék. A Német Szakszervezeti Szövetség (DGB) értékelése szerint az 1984 óta végrehajtott munkaidő-csökkentések mintegy félmillió munkahelyet őriztek meg, illetve teremtettek. (Bosch, 1990)

Számos más ország szakszervezetei is kiálltak a munkanélküliség elleni küzdelem jegyében meghirdetett munkaidő-csökkentésért. Közülük azokat említjük, amelyek érvelése némileg eltér az ismertetett közös állásponttól.

Az Angol Szakszervezeti Szövetség (TUC) 1984-ben nemzetközi kampányra szólított fel a munkaidő csökkentése érdekében, arra hivatkozva, hogy enélkül a társadalom kettészakad: az egyik oldalon az egyre kisebb számú, de tetemes túlmunkát teljesítő munkavállalók, a másikon pedig a munkanélküliek és közpénzekből eltartottak egyre nagyobb tömege áll. (ILO, 1988)

Az AFL-CIO, de sok más amerikai szakszervezet is az 1974–75-ös válság alatt, és közvetlen utána többször követelte a munkaügyi standardokról szóló törvény (Fair Labour Standards Act) olyan módosítását a Kongresszustól, amely előírná a 35 órás munkahét bevezetését a 7,2 millió munkanélküli, az 5,3 millió kényszerből részmunkaidőt vállaló dolgozó és a többi álláskereső elhelyezése érdekében. A törekvés nem járt sikerrel. Figyelemre méltó, hogy a 80-as évek elején, amikor a gazdasági visszaesés a korábbinál sokkal súlyosabb volt, ezek a követelések nem ismétlődtek meg. Sőt egyes szakszervezetek még a munkaidő

meghosszabbításába is belementek (például a fizetett szabadság lefaragásán keresztül). Elfogadták a munkáltatóknak azt az érvelését, hogy költségsökkentéssel is javítaniuk kell hazai és nemzetközi versenyképességüket.

Döntésüket úgy indokolták, hogy:

– ezzel a stratégiával jobb foglalkoztatási hatást lehet elérni, mint a munkaidő csökkentésével, ami nem más, mint a „szenvedés” újraelosztása;

– a vállalatok túlélőképességét figyelmen kívül hagyó követelések elkerülhetetlenül a munkavállalói érdekek sérelméhez vezetnek. (Rosenberg, 1988)

A *Dán Szakszervezeti Szövetség* azért tartja fontosnak a munkaidő csökkentését, hogy elősegítse a férfiak és nők egyenlőbb tehermegosztását a munkában és a családban. Azért sürgeti a munkahét leszállítását 35 órára (most 37), mert álláspontja szerint a részmunkaidős dolgozók (zömükben nők) hátrányai csak úgy számolhatók fel, ha a két foglalkoztatási forma összetalálkozik. Megjegyzendő, hogy a részmunkaidősök aránya az európai országok közül itt a legmagasabb. (Borg és Skouby, 1988)

Néhány szót azokról a szakszervezetekről, amelyek egyáltalán nem azonosulnak a work-sharing vázolt koncepciójával. A kevesek egyike a *Svéd Szakszervezeti Szövetség* (LO), amely nem hisz abban, hogy a munkaidő-csökkentés akár részlegesen is megoldhatná a munkanélküliség problémáját. Ezt francia tapasztalatokkal indokolja, ahol 1983-ban 40-ről 39 órára rövidítették a törvényes munkaidőt, ami úgy valósult meg, hogy mindenki továbbra is heti 40 órában dolgozott, csak az utolsóért túlórapótlékot kapott. Ezzel együtt az LO is szorgalmazza a munkaidő csökkentését, de nem a vitatott foglalkoztatáspolitikai hatásai miatt. (Schoenaich-Carolath, 1989)

Egészen más megfontolásból nem állnak ki a japán szakszervezetek a munkavolumen megosztását célzó munkaidő-csökkentések mellett. Ennek egyfelől az alacsony munkanélküliség, másfelől a vállalati szakszervezetek speciális attitűdje az oka. Arról van szó, hogy nem érdekeltek a munkanélküliek helyzetének javításában, olyannyira, hogy ki is zárják soraikból, ha valaki munkanélkülivé válik. (Fujimoto, 1988)

### 3. A vállalatok és a munkaidő-csökkentés

A vállalati gazdaságtan a törvényes vagy standard munkaidő csökkentését olyan külső kényszernek tekinti, ami termelékiesést okoz. Ennek ellensúlyozására különféle kompenzációs stratégiákat vet be, többek között:

- túlórával pótolja a kieső munkaidőt;
- pótlólagos munkaerőt (pl. részmunkaidős dolgozót) vesz fel, új munkahelyek létrehozása, illetve a rugalmas munkaidő bevezetése nélkül;
- új munkahelyet teremt (beruházás) és pótlólagos munkaerőt állít be;
- az élő munkát holt munkával helyettesíti (gépesítés, automatizálás);
- az egy műszakosról a több műszakos foglalkoztatásra tér át;
- a termelési technikát racionalizálja a tudományos-technikai fejlődés eredményeinek hasznosításával;
- az emberi munkát racionalizálja a munkatudományra alapozva;

– a termelési eljárásokat és a munkaszervezetet racionalizálja a munka- és üzemszervezés, illetve a szervezettefejlesztés új eredményeinek hasznosításával.

Az alkalmazott stratégiák – gyakran kombinált – bevezetése komplex, egymással is összefüggő, dinamikus kapcsolatban áll a vállalati gazdálkodás eredményességével, piaci, pénzügyi, foglalkoztatási helyzetével és számos egyéb helyi körülménnyel. Az intézkedéseket általában nem egyszerre, hanem szakaszosan vezetik be. Rövid távon a túlmunka növelése és a munkaintenzitás fokozása a tipikus vállalati reakció. Ehhez a későbbiekben kisebb racionalizálási intézkedések csatlakoznak, hogy halasztani lehessen azoknak az új dolgozóknak a felvételét, akik az esedékes tőkeintenzív racionalizálást követően (gépesítés, automatizálás) ismét feleslegessé válnának. (Seicht, 1981)

Mindez illuzórikussá teszi azt a feltételezést, hogy egyszerű számtani összefüggés állna fenn a munkaidő-csökkentés miatt kieső idő és az így szükségessé váló pótlólagos létszám között – különösen akkor, ha a munkaidő csökkentése teljes bérkompenzációval párosul.

Általános vélemény, hogy a bérkompenzációval megvalósuló munkaidő-csökkentés a fajlagos bérköltségek emelkedéséhez vezet. „Minden más tényezőt konstansnak véve” ebben az esetben az alábbi többletköltségek jelentkeznek:

a) Ha a munkaóra-kiesés helyettesítésére pótlólagos létszámot kell felvenni, a bérköltségek a munkaidő-csökkentés arányában nőnek. Emellett emelkednek az egy főre vetített általános költségek is (étkezési hozzájárulás, béren kívüli juttatások, tb-járulék vagy béradó), továbbá a felvétellel kapcsolatos adminisztratív és képzési ráfordítások.

b) Ha nem vesznek fel új dolgozókat, a kieső munkaidőt túlórával kell helyettesíteni (a törvény vagy a kollektív szerződés szabta keretek között), aminek 25–100% a pótléka. Többek között ennek lefaragására irányulnak az aktuális munkaidő-csökkentéssel összekapcsolt flexibilizálási törekvések. Ez az alternatíva kétségtől eltekintve kedvező a vállalatnak; elkerülheti az új dolgozók felvételével kapcsolatos költségeket és a rezsitöbbletet.

c) A közvetlenül érintett munkavállalókkal kapcsolatos többletköltségek mellett a munkaidő-csökkentés a vállalat többi dolgozójára eső ráfordításokat is növeli, mert kárpótolni kell őket hosszabb munkaidejük miatt, vagy egyszerűen azonos szintre kell hozni az órabéruket.

A munkaidő-csökkentés változatlan órabér mellett, azaz a dolgozók terhére is megvalósulhat, ez azonban extrém eset. De ekkor is felmerülhetnek többletköltségek, mégpedig az a) és b) változatban (az utóbbinál a túlóra pótlékolását feltételezve). Tehát: a munkáltatók nehezen tudják elkerülni, hogy a munkaidő csökkentése ne váltsa ki a bérköltség növekedését. (Whyte, 1987) Ez ronthatja hazai és nemzetközi versenyképességüket. Ha a vevőkre hárítják többletköltségeiket, fennáll a veszély, hogy elveszítik piacaikat. Ha csökkentik profitjukat, akkor pedig beruházási forrásaik szűkülnek, ami hosszú távon ingatja meg termelési és piaci helyzetüket. Mindkét esetben labilissá válnak a foglalkoztatási kilátások.

Az Ipari és Munkaadói Szövetségek Európai Egyesületének 1988. márciusi állásfoglalása szerint a „munkaidő-csökkentés a világgpiaci versenyképességet akkor is rontja, ha bércsökkentés mellett hajtják végre. Ezért az EK-n belül a jövőben munka- és üzemidő-csökkentésre csak összehangoltan kerüljön sor.

Egyidejűleg lehetővé kell tenni, hogy a munkáltatók az egyéni munkaidőt specifikus igényeiknek megfelelően, rugalmasan használhassák fel. Ezzel legalább részben semlegesíthető a munkaidő-csökkentés többletköltsége”. (Idézi: *Schoenaich-Carolath*, 1989.)

#### 4. Munkaidő-csökkentés és az egyén

Az egyes embereket a munkanélküliség ellenszereként kivívott általános munkaidő-csökkentés természetesen nem elsősorban foglalkoztatásuk biztonsága szempontjából érinti kedvezően – hacsak nem ezáltal jutottak munkához vagy sikerült megtartaniuk munkahelyüket – hanem azért, mert

- növeli a pihenésre, szórakozásra, kikapcsolódásra, társadalmi és politikai közéletben való részvételre rendelkezésre álló szabadidőt;
- megkönnyíti a családi és munkahelyi kötelezettségek összehangolását;
- csökkenti a (gyakran monoton, értelmetlen) munkavégzés időtartamát és
- javítja a munkahelyi biztonságot, illetve közérzetet.

A vizsgált téma szempontjából ugyanakkor fontos kérdés, hogy igénylik-e a többlet szabadidőt az egyének, netán hajlandók-e anyagi áldozatot is hozni ezért? Ettől nem független a második kérdés sem: mennyiben érdekelték az egyének a szabadidő munkacélú hasznosításában, aminek bizonyos formái egyéni oldalról semlegesíthetik a munkaidő-csökkentés szándékolt foglalkoztatásbővítő hatását. Végül: mi a realitása annak, hogy a rövidebb munkaidő növeli a teljes munkaidős foglalkoztatás vonzerejét, és ezáltal olyanokat is aktivizál, akik enélkül nem vállalnának munkát?

Az *első megközelítés* keresletelméleti háttere az a feltevés, hogy amennyiben a jövedelem emelkedik, nő a szabadidő iránti kereslet is. Az emberek ugyanis hajlandók szabadidőre átváltani a termelékenység növekedése által lehetővé tett béremelés egy részét, sőt a pótlólagos szabadidőért a már megszerzett bérük egy részéről is lemondanának. Ez a tétel empirikusan nehezen bizonyítható. A rendelkezésre álló kutatási eredmények szórványosak és ellentmondásosak.

Az USA-ban, ahol 1978-ban a legkomplexebb kutatást hajtották végre a lakosság erre vonatkozó preferenciáinak megismerésére, az alábbi következtetésekre jutottak:

– Az amerikai dolgozók túlnyomó többsége kész arra, hogy lemondjon 10%-os jövedelemnövekedésről több szabadidőért cserébe.

– Szolid többségük még a meglévő bérének 20%-át is felajánlaná azért, hogy szabadidejét bővíthesse.

– A potenciális szabadidő formájának és hosszának meghatározó szerepe van abban, hogy elért vagy megszerezhető jövedelmükből a munkavállalók mennyit áldoznának érte. A legvonzóbbnak ebből a szempontból a szabadság meghosszabbítása tűnik. Ezt a korai nyugdíjazás és a heti munkaidő csökkentése követi. A sort a rövidebb napi munkaidő zárja.

– A jövedelem szabadiőre való átváltásának az intenzitása társadalmi rétegenként különböző. A kétkeresős családok tagjai, továbbá a magas jövedelemmel rendelkező személyek és a nők az átlagosnál nagyobb érdeklődést mutatnak az iránt, hogy „pénzért időt vásároljanak”. (*Best*, 1980)

Az *Európai Gazdasági Közösség* országaiban 1985-ben végzett vizsgálat pedig azt mutatta, hogy a dolgozók nagyobb arányban igénylik a többletjövedelmet (62%). Az egyes országok között azonban jelentős különbségek tapasztalhatók. Portugáliában, Írországban és az Egyesült Királyságban a megkérdezettek nagyobb része volt érdekelt a béremelésben, mint a közös piaci átlag (82, 78, illetve 77%), míg például Dániában vagy Hollandiában jóval kevesebben (38, illetve 46%). A tanulmány arra is rávilágított, hogy változatlan bérek mellett a nők nagyobb arányban akartak volna rövidebb munkaidőben dolgozni (35%), mint a férfiak (17%).

Csökkenő bér mellett azonban az érdeklődés jóval kisebb lenne. Erre egy *ausztrál* vizsgálat utal 1982-ből, amikor a megkérdezett nők 12, a férfiaknak pedig csupán 5,5%-a vállalt volna rövidebb munkaidőt kevesebb bérért. *Norvégiában* ugyanezt a témát 1984–85-ben vizsgálták. Ott az interjúalanyok fele nyilatkozott úgy, hogy változatlan bér mellett szívesen dolgozna 6 órát. A bérek csökkentését feltételezve azonban a 6 órát igénylők aránya visszaesett 21%-ra. (ILO, 1988)

Mindebből az a következtetés vonható le, hogy az elért jövedelem megtartása nagyon fontos szempont, különösen az alacsony keresetűek számára. Egy kisebb szívszög a rövidebb munkaidőt preferálná, akár kevesebb bérért is. Mivel nincs alternatívája a teljes munkaidős foglalkoztatásnak – különösen a jól fizető állásokban –, sok munkavállaló nem dönthet szabadon az általa optimálisnak tekintett bér-szabadidő kombináció megválasztásáról.

A *második kérdés* úgy szól, hogy milyen mértékben használják fel az egyének a többlet szabadidőt túlórákra, másodállásra, feketemunkára, s ez vajon elveszi-e a munkalehetőséget a munkanélküliektől? Ennek megválaszolásához még kevesebb az információ.

Az *NSZK*-ban mindenesetre végeztek egy vizsgálatot 1985-ben a *túlórában* dolgozók körében, amikor is a megkérdezettek 90%-a úgy nyilatkozott, hogy anyagilag kijönne a túlórapótlék nélkül is. 85%-uk azt állította, hogy a szabadidő többlet jelentene számára, mint a túlórával elérhető többletjövedelem. *Spanyolországban* a megkérdezett dolgozók 45%-a több munkaórát dolgozik, mint szeretne, és ennek az az oka, hogy foglalkozása vagy munkáltatója kényszeríti erre. Az *USA*-ban pedig egy 422 500 főt átfogó vizsgálat adatai szerint minden hat dolgozóból csak egy van olyan helyzetben, hogy hátrányok nélkül visszautasíthatná a túlórázást. (ILO, 1988)

Becslések szerint *Olaszországban* a dolgozók többségének van 2. vagy 3. állása, és ezekben legalább 20 órát dolgoznak hetente. Az *USA*-ban a nők növekvő számának több mint egy állása van. A legtöbb esetben az emberek így kombinálják fizetett állásukat az önálló vállalkozói tevékenységgel. 1977 májusában a két állással rendelkező nők fele két részidős munkaviszonnyal rendelkezett, míg a férfiak többségének legalább egy teljesidős állása volt. A főmunkahelyen kívül ledolgozott heti munkaórák száma a szakmunkások esetében átlagosan 16 órát tett ki (egynegyedüknél 22 órát vagy még annál is többet), a diplomások körében 10 órát, a magánháztartások alkalmazottai és az oktatási intézményekben dolgozók esetében pedig 7, illetve 9 órát ért el. (Couvillier, 1984)

Ami pedig a *rejtett gazdaságot* illeti, annak még a fogalma sem tisztázott,

nemhogy az, vajon az abban résztvevők rendelkeznek-e főállással, vagy nyugdíjasok, illetve rész-, avagy teljes munkaidőben dolgoznak-e. Sokan magyarázzák elterjedtségét azzal, hogy olyan keresletet elégít ki, amely a jelenlegi piaci árak mellett egyébként nem kerülne felszínre. Emiatt úgy értékelik ezt a szférát, mint amelyik határozottan segíti az egész gazdaság jobb működését. Annál is inkább, mivel a feketemunka jelenleginél szűkebb körű elterjedtsége még nem jelentené azt, hogy a munkanélküiek teljes munkaidős álláshoz jutnának – ami többségük részéről igényként fogalmazódik meg –, ugyanakkor ez esetben az alkalmi munka nem találkozhatna az alkalmi kereslettel.

Végül a *harmadik kérdés*: fennáll-e a veszély, hogy a munkaidő-csökkentés olyanokat is aktivizál, akik egyébként nem vállalnának munkát? Amennyiben a munkaidő-csökkentés jelentős, igen. Az ily módon részmunkaidőssé alakított munkakörök széles körű hozzáférhetősége ugyanis bővítheti a munkaerő-kínálatot (lehetőséget adva például a nők nagyobb arányú munkavállalására), és ezáltal korlátozhatja a munkaidő-csökkentés eredményességét a munkanélküliség visszaszorításában. (Zachmann, 1986)

## 5. Munkaidő-csökkentés és az állam

A fejlett piacgazdaságokban – kivéve Franciaországot – a szociális partnerek autonóm módon egyezhetnek meg a munkaidő hosszáról és ütemezéséről. Ebben a törvényhozás periferikus szerepet játszik, mivel csak keretfeltételeket szab a kollektív megállapodásokhoz. Dániában és az Egyesült Királyságban pedig egyáltalán nincs törvényes szabályozás.

A korábbi törvények általában 8–9 órás napi munkaidőt, kétórás napi túlóra-maximumot és 40–48 órás munkahetet írtak elő, továbbá megtiltották a nők éjszakai foglalkoztatását, és csak kivételesen (közérdekből, illetve technikai okok miatt) tették lehetővé a vasárnapi munkát. Mivel a kollektív szerződések ennél sokkal kedvezőbb feltételeket szabtak meg, ezek – a dolgozó embert védő – jogszabályok a közelmúltig senkit sem sértettek. A gondok a flexibilizálással kezdődtek. A rugalmas munkaidő ugyanis nem léphette túl a törvényes kereteket. Ezért a munkáltatók már régóta sürgetik megváltoztatásukat. Addig, amíg ezt a szakszervezetek ellenezték, a kormányok sem léptek fel módosítási szándékkal. A 80-as évek közepére azonban megegyezés született a társadalmi partnerek között arról, hogy a további munkaidő-csökkentésnek a nagyobb rugalmasság az ára. Ezt a kormányok is tudomásul vették, és törvénymódosításokkal biztosították partnereiket arról, hogy támogatják a munkaidő flexibilizálását. Feloldották a nők éjszakai munkavállalásának tilalmát (amit maguk a nők követeltek, munkaerőpiaci esélyeik javítása érdekében), gazdasági okból is engedélyezték a vasárnapi munkát, a törvényes napi munkaidőt 8-ról 10 órára, a heti munkaidőt pedig 48-ról 60 órára emelték. (Bosch, 1990) Ezt egy sor közös piaci országban már megtették, és úgy tűnik, hogy az Egyesült Európát szem előtt tartva törekvés van e szabályok koordinálására.

A gazdaság nemzetközi versenyképességének javítása a kormánynak is érdeke, így azonosul a munkáltatók flexibilizálási stratégiájával. Ugyanez igaz a munkanélküliség elleni harcra, amit a szakszervezetek képviselnek a munkavo-

lumen újraelosztását középpontba állító követeléseikkel. Mindezzel egyszerűen megszilárdíthatja a társadalmi békét, és hozzájárul ahhoz, hogy az állampolgárok jóléte a többlétszabadi formájában is érvényesüljön. S ha ezáltal valóban sikerül csökkenteni a munkanélküliséget – természetesen változatlan bérek mellett –, az pénzügyi szempontból is előnyös. Megtakarítható a munkanélküli-járadék, és az ennél magasabb bérek nagyobb tömegű vásárlóerőt jelentenek, miközben többletbevételhez juttatják a társadalombiztosítást és a munkanélküli-biztosítást is.

Ugyanakkor a deregulációval szabad utat kapott flexibilizálás mélyíti a társadalmi polarizációt, markánsan elkülönítve a stabil, teljes munkaidős munkaviszonnyal, jó kereseti lehetőséggel rendelkezőket a részmunkaidős és időszakos dolgozók növekvő tábortól, akik hiányos szociális és munkajogi védelemmel, gyenge foglalkoztatási biztonság és relatíve alacsony kereset mellett kénytelenek munkát vállalni.

## *6. Az általános munkaidő-csökkentés és a munkanélküliség*

A hetvenes évek közepe óta – tehát attól kezdve, hogy Nyugat-Európában tömegjelenséggé vált – heves vita folyik arról, hogy a munkanélküliség ellen lehet-e harcolni munkaidő-csökkentéssel. A középpontban a 35 órás munkahét bevezetése áll. Az ellenérvek két probléma körül csaptak össze:

– van-e munkahelyteremtő, illetve -megőrző hatása a munkaidő-csökkentésnek, és

– ha van, akkor ezzel mérsékelhető-e a munkanélküliség?

Közgazdasági elemzések rávilágítottak arra, hogy irreális az a feltételezés, miszerint egyszerű számszaki összefüggés állna fenn a munkaidő-csökkentés miatt kieső idő és annak pótlólagos munkaerővel való helyettesítése között. Különösen vitatható e tétel teljes bérkompenzáció esetén. A felosztható munkák mennyisége ugyanis nem egyszer s mindenkorra rögzített, továbbá nincs lineáris kapcsolat az elvégzendő feladatok és a foglalkoztatottak száma között sem.

Amennyiben a munkaidő-csökkentést a heti vagy havi bérek szinten tartásával valósítják meg, a munkaidő-csökkentés arányában növekednek az egészségügyi kibocsátásra jutó bérköltségek. Az ebből következő hátrányok semlegesítése érdekében a munkáltató kompenzációs intézkedések sorozatát indítja el. A munkahelymegőrző, illetve -teremtő hatás ezeknek a komplex, egymással is összefüggő és dinamikus változó tényezőknek a következménye. Azok az eredmények, amelyek kizárólag a munkaidő lerövidítésének tulajdoníthatók, korrekt módon nem különíthetők el.

A munkaidő-csökkentés azonban pozitív foglalkoztatási hatás esetén sem garantálja a munkanélküliség visszaszorulását, mert:

– csak azoknak a kínálatát szűkíti, akik már a munkaerőpiacon vannak, továbbá

– a munkaidő-csökkentés által részmunkaidőssé alakított munkakörök széles körű hozzáférhetősége azokat is aktivizálja, akik egyébként nem bővítették volna a munkaerő-kínálatot.

Mivel a munkaidő-csökkentés nem csak és nem is elsősorban a munkanél-



küliség ellenszereként használatos eszköz, vitatott kérdés bevezetésének ütemezése is. Vannak, akik úgy vélik, hogy inkább prosperáló időszakban célszerű élni vele, mert általa nagyobb mozgástér nyílik a béremelés, illetve a pótlólagos szabadidő kombinációjának megválasztására. Mások szerint viszont kívánatosabb az „ár ellen úszni”. A work-sharing koncepció érvényesülése szempontjából ebben a megközelítésben elsősorban a munkaerőpiaci helyzetnek van jelentősége – ami természetesen nem független a gazdaság általános állapotától. Feltételezhető, hogy a munkaidő-csökkentéseket nem célszerű a teljes foglalkoztatás időszakaira ütemezni – aminek bekövetkezésére konjunktúra idején van a legnagyobb esély –, mert az amúgy is túlfeszített munkaerőpiacon hiányt, bérfelhajtó hatást és inflációs nyomást idézne elő. Racionálisabbnak tűnik az alulfoglalkoztatottság olyan időszakát kiválasztani, amikor a tömegessé vált munkanélküliséggel szembeni fellépés a társadalmi-politikai feszültségek kirobbanásának veszélye miatt elkerülhetetlen. Teljes bérkompenzációt feltételezve persze számolni kell a költségek növekedésével, ami elmélyíti a recessziót; bércsökkentés esetén viszont a keresletkiesés idéz elő hasonló folyamatokat.

Sajátos kombinációban jelent meg a vizsgált probléma a nyolcvanas években Nyugat-Európában, amikor a gazdaság megélénkülése ellenére sem mérséklődött a munkanélküliség. Ebben a helyzetben a work-sharing koncepció helytálló és eredményes taktikának bizonyult. A munkáltatók ugyanis – félve attól, hogy a konjunktúra nagy profittal kecsegtető időszakát esetleges konfliktusok megzavarják – elfogadták a szakszervezetek munkaidő-csökkentési követeléseit. A szakszervezetek viszont cserében – nem kis részben munkavállalói nyomásra is – kénytelenek voltak hozzájárulni a munkaidő flexibilizálásához. Ez semlegesítette a munkaidő-csökkentés költségeit, de nagyrészt foglalkoztatási hatásait is.

A szakirodalomban általános az egyetértés abban, hogy a munkaidő-csökkentés – ha egyáltalán sikerrel jár – a munkanélküliség elleni harc igen költséges módszere. Ezért a munkaidő-csökkentésről mindinkább a munkaidő-flexibilizálásra helyeződik a hangsúly. Ez azon módszerek egyike, amely teret enged az egyéni preferenciák érvényesülésének, ugyanakkor javítja a munkaerőpiac alkalmazkodóképességét is a gazdaság gyorsan és kiszámíthatatlanul változó követelményeihez. Ezzel növeli a vállalatok hazai, illetve nemzetközi versenyképességét, és segít elkerülni az inflációt, ami végül is a munkanélküliség csökkenéséhez vezethet.

## II. Munkaidő-csökkentés a fejlett piacgazdaságokban

### *1. A munkaidő-csökkentés térnyerése a hetvenes-nyolcvanas években*

A munkaidő főbb elemeinek nemzetközi összehasonlítása – mint minden ilyen kísérlet – számos nehézséggel jár. Ez egyrészt az adatgyűjtésbe bevontak körének és módszereinek eltéréseivel, másrészt a fogalmak különböző értelmezésével magyarázható. A munkaidő mérésére leggyakrabban a heti munkaidőt használják. Ezen belül megkülönböztethető:

– a *törvényes* heti munkaidő, ami általában felső határként szolgál a kollektív

megállapodásban rögzített kötelező munkaidő meghatározásához (az Egyesült Királyságban és Dániában ilyen nem létezik);

– a *normál* heti munkaidő (más elnevezéssel: kötelező, standard, szerződéses, ledolgozandó) a dolgozóktól elvárt (teljesítendő) munkaidő azon a héten, amelyre nem esik munkaszüneti nap; a legtöbb országban kollektív megállapodás rögzíti;

– *tényleges* (ledolgozott) munkaidő: átlaga jelentősen eltérhet a normál munkaidőtől, a fizetett és nem fizetett távollétek, túlórák, részmunkaidős foglalkoztatás, szabadság stb. hatása miatt;

– *fizetett* munkaidő: különbözik a ledolgozottól, amennyiben ebben a fizetett távollétek (mint például a szabadság) szerepelnek, az előbbiben pedig nem.

### 1.1. KÜLÖNBSÉG A TÖRVÉNYES ÉS NORMÁL MUNKAI DŐ KÖZÖTT

A törvényes munkaidő évtizedek óta alig változott. Számos országban ennek hossza ma is 48 óra (például Görögországban, Németországban, Portugáliában, Írországban, Olaszországban, Hollandiában). Ráadásul a törvényes munkaidőt nem is kötelező minden munkáltatónak betartania (egyedül az Egyesült Királyságban például a kisüzemek mentesülnek a hatálya alól), és szabályai meghatározott munkavállalói kategóriák szerint is differenciálódnak. Elterjedt gyakorlat, hogy a föld alatt, a több műszakban vagy állandó éjszakásként dolgozók törvényes munkaideje az átlagosnál rövidebb.

Viszonylag jelentős csökkenés a normál munkaidőben következett be (lásd az 1. táblázatot). Erre a kollektív megállapodások rendszerének van valós befolyása, főleg ott, ahol ezeket országos szinten – a kormány részvételével – kötik meg.

Mi a magyarázata annak, hogy a törvényes munkaidő sok országban alig változik és csak a kollektív megállapodásokban rögzített munkaidő csökken? Az a törekvés, hogy az állam a munkáltatók közül senkit se kényszerítsen olyan jogszabályok betartására, amelyek piaci pozíciójukat rontanák. Márpedig a munkaidő csökkentése – változatlan bérek mellett – növeli az önköltséget, és alacsonyabb szinten szabja meg a szokásosan (pótlék nélkül) díjazandó heti munkamennyiséget.

A ledolgozandó éves munkaórák számát a heti munkaidő mellett a *fizetett szabadság* hossza és az *ünnepnapok* száma befolyásolja. A heti munkaidő csökkentésével ellentétben a fizetett alapszabadság növelésére a piacgazdaságokban is törvények kötelezik a munkáltatókat. A minimális szabadság 1964–84 között a vizsgált országok többségében kettőről három hétre emelkedett, amit általában egyhétnyi pótszabadsággal is kiegészítenek.

1. táblázat. A törvényes és normál heti munkaidő alakulása a hetvenes-nyolcvanas években (órában)

Ország	Törvényes heti munkaidő		Kollektív megállapodásban rögzített heti munkaidő	
	1970	1987	1970	1987
Ausztrália	40	38–40	..	35–40
Ausztria	43	40	43–42	37–40
Belgium	45	40	42–44	36–39
Dánia	-	-	41,5–42,5	37,5–40
Egyesült Államok	40	40		
Egyesült Királyság	–	–	40–41	35–40
Franciaország	40	39	–	35–40
Görögország	48	48	..	35–39
Hollandia	48	48	42,5–43,5	36–40
Irország	48	48	41–42	35–40
Japán	48	46	48	40–48
Kanada	40	40	..	35–40
Luxemburg	44	40	41–45	37–40
NSZK	48	48	40–41	38–40
Olaszország	48	48	42–48	36–40
Portugália	48	48	..	35–44
Svájc	45–50	44–45	48	40–45

Forrás: Lecher 1983 és ILO, 1988.

A törvényesen rögzített alapszabadság mellett sok államban (Ausztria, Belgium, Franciaország, Svédország stb.) további fizetett szabadnaphoz lehet hozzájutni a kollektív szerződések keretében. Az Egyesült Államokban, Nagy-Britanniában és Olaszországban pedig kizárólag az utóbbiak adnak jogot szabadság igénybevételére. Ennek hossza Olaszországban 4–6 hét, Nagy-Britanniában 4–5 hét, az Egyesült Államokban pedig 2–5 hét között mozog, míg Kanadában a 30 év feletti szolgálati idővel rendelkezők esetében a 7 hetet is elérheti.

2. táblázat. A fizetett alapszabadság hossza és a fizetett ünnepnapok száma

Ország	Minimális éves szabadság az			Fizetett ünnepnapok száma 1987-ben
	1964	1984	1988	
	é v b e n (hét)			
Ausztrália	3	3	4	10
Ausztria	2	4	5	13
Belgium	2	3	5	10
Dánia	3	5	5	10
Egyesült Államok	–	–	–	14
Egyesült Királyság	2	–	–	8
Finnország	3	4	5	8
Franciaország	3	5	5	10
Görögország	1	4	4	4+3
Hollandia	2,5	3	3	7
Írország	2	3	3	8
Japán	1	1	1,6	12
Kanada	1	2	2	9
Luxemburg	1,33	5	5	10
NSZK	2,5	3	3	11–13
Norvégia	3	4,2	4,2	10
Olaszország	2	–	–	11
Portugália	0,67	3	3	11
Spanyolország	1	5	5	12+2
Svájc	1	2	4	8
Svédország	4	5	5	11

Forrás: ILO, 1988.

A 2. táblázat rögzíti a fizetett ünnepnapok számát is. Ezeket nagyrészt ugyancsak törvények szabályozzák, de többféle változatban. Néhány országban (pl. Svájc, Németország) az ünnepnapok felét vagy többségét nem országos, hanem tartományi szinten határozzák meg. Más államokban iparági szintű kollektív szerződések, sőt a vállalati menedzsment és a munkavállalói szervezet között létrejövő megállapodások bővíthetik ezek körét. Az Egyesült Államokban például ilyen módon maximum 14 fizetett ünnepet biztosítanak évente, amit szinte kivétel nélkül úgy adnak ki, hogy amennyiben az ünnepnap a hét közepére esik, azt felcserélik egy – a hét végéhez kapcsolható – másik munkanappal. A viszonylag rövid szabadságot Japánban ugyancsak sok fizetett ünnepnappal kompenzálják. A vállalati megállapodásokban biztosított szabadnapokkal együtt számuk eléri a 17–18 munkanapot is.

A munkanélküliség hirtelen megugrásával a hetvenes években a munkáltatók egyre sűrűbben kezdték alkalmazni a hosszabb időtartamú szabadságokat (sabbatical) is, de ez a törvényes szabályozás keretei közé csak ritkán épült be. Ilyen kivételes eset például a jelenlegi francia munkaidő-törvény, amely előírja, hogy bármely munkavállaló jogosult 6–11 havi egybefüggő fizetés nélküli szabadságra, ha minimálisan 36 hónapot dolgozott az aktuális munkahelyén és legalább

3. táblázat. A kötelező munkaidő alakulása a feldozóiparban (1990. október)

Ország	S z a b a d n a p o k				
	A heti munkaórák átlagos száma	rendes éves szabad- ságnapok- átlaga	pótlólagos szabadnapok éves átlaga <sup>1</sup>	fizetett ünnepnapok <sup>2</sup>	A kötelező munkaórák éves átlaga <sup>3</sup>
Németország (a volt NSZK)	37,7	30	–	12,5	1648
Dánia	37	25	–	8	1687
Hollandia	39	24	8 <sup>4</sup>	7	1732
Belgium	38 <sup>5</sup>	20	–	11	1748
Franciaország	39	25	–	11	1755
Egyesült Kir.	38,8	25 <sup>6</sup>	–	8	1769
Olaszország	40	26	5	8	1776
Luxemburg	40 <sup>7</sup>	27	–	10	1792
Spanyolország	40	22 <sup>8</sup>	–	14	1800
Írország	39	20	1	8	1810
Görögország	40	22	–	9	1840
Portugália	44 <sup>9</sup>	22 <sup>8</sup>	–	14	1980 <sup>9</sup>
Ausztria	38,6	26,5	–	12,5	1714
Finnország	40	25	12,5	9	1716
Norvégia	37,5	21	–	10	1725
Svédország	40	25	–	8	1800
Svájc	40,8	23,5	–	8	1873
Egyesült Államok	40	12	–	11	1904
Japán <sup>10</sup>	...	7,9	–	14	2143

Forrás: Neifer-Dichmann, 1991.

*Megjegyzések:*

<sup>1</sup>A rendes éves szabadság mellett a kollektív megállapodásokban biztosított pótlólagos éves szabadnapok száma.

<sup>2</sup>A fizetett ünnepnapok miatt kieső munkanapok éves száma.

<sup>3</sup>A kiindulási alapot a potenciális éves munkanapok száma jelenti, ami 1990-ben 261 volt.

<sup>4</sup>A kötelező éves munkaidő mínusz 62 óra éves átlagban = 8 szabadnap.

<sup>5</sup>Néhány ágazatban és vállalatnál 38 óránál rövidebb a kötelező heti munkaidő.

<sup>6</sup>A leggyakoribb jogosultság.

<sup>7</sup>A vas- és acéliparban 38 óra a kötelező heti munkaidő.

<sup>8</sup>Spanyolországban és Portugáliában a szabadságnapok száma naptári napban van megadva, ami átlagosan 22 munkanapnak felel meg.

<sup>9</sup>A munkáltatói szövetség közlése szerint a 44 órás kötelező heti munkaidő jobbra csak elvileg létezik.

A legtöbb vállalatnál 43 órát kell dolgozni, a kötelező éves munkaidő pedig kb. 1935 óra.

<sup>10</sup>A japán adatok a ténylegesen igénybe vett éves szabadság átlagára vonatkoznak és a ledolgozott átlagos munkaórák 1989. évi számából indulnak ki, ami 1989 órát tett ki átlagosan. A legtöbb kis- és középvállalatnál a fizetett ünnepnapokon is dolgoznak.

6 éves munkaviszonnal rendelkezik. Belgiumban a vonatkozó jogszabály azt mondja ki, hogy 6–12 hónapig bárki megszakíthatja munkaviszonyát anélkül, hogy a társadalombiztosítási szolgáltatásokra vonatkozó jogosultságát és munkaviszonyát elveszítené. Sőt, amennyiben a munkáltató egy munkanélkülivel helyettesíti az illetőt, a fizetés nélküli szabadság ideje alatt segélyben is részesül. (Boulin, 1992)

A munkaidő eddig vizsgált elemeiből tevődik össze a kötelező éves munkaidő. Erre nézve a feldolgozóiparról állnak rendelkezésre a legátfogóbb adatok (lásd: 3. táblázat).

Ezek rendkívül nagy különbségekre utalnak. A két szélsőérték (az NSZK és Japán) között kerekén 30% az eltérés az utóbbi javára. Tanulságos látni, hogy a leghosszabb kötelező munkaidő a legfejlettebb (USA, Japán, Svájc) és – a vizsgált országok viszonylatában – a legelmaradottabb országokban (Portugália, Görögország) van érvényben.

## 1.2. HOGYAN VÁLTOZOTT A LEDOLGOZOTT MUNKAIDŐ?

A munkaidő törvényes vagy kollektív szerződésekben rögzített intézményes keretei csak elvi jelentőséggel bírnak. A hangsúly *a ténylegesen ledolgozott munkaidőn* van, ami az előbbtől jelentősen eltér. A különbség okai: a fizetett és nem fizetett távollétek, a túlórák és az egyre terjedő részmunkaidős foglalkoztatásnak az átlagosan ledolgozott munkaórák számára gyakorolt hatása. Hogy mindezek figyelembevételével hogyan változott hosszú távon az egy foglalkoztatott által átlagosan teljesített munkaidő, azt az iparra vonatkozó adatok alapján lehet a legjobban nyomon követni. Mivel az abszolút számok összehasonlíthatósága korlátozott, az adatokat az 1985. év bázisán viszonyszámokká alakítottuk át. Ennek megfelelően, a 4. táblázatból levonható következtetések csak tendenciák érzékeltetésére alkalmasak, ebben az értelemben azonban sokatmondók.

Látható például, hogy a vizsgált jó másfél évtized alatt a ledolgozott heti munkaórák száma a fejlett piacgazdaságokban mindössze 5%-kal csökkent, számottevő területi különbségekkel: Nyugat-Európában átlagosan 10%-kal lett rövidebb a munkaidő, a tengerentúli országokban lényegében változatlan maradt, míg Japánban enyhén növekedett.

Ami az „Újvilág” iparosodott országait illeti (Egyesült Államok, Kanada, Új-Zéland), ott már a XX. sz. első felében jóval rövidebb (1950-ben 40 óra körüli) volt a kötelező heti munkaidő. Így Nyugat-Európa országai a vizsgált időszakban csupán behozták az e téren fennálló lemaradásukat. Emellett – az első olajárrobbanás miatt megugró munkanélküliség ellensúlyozásaként – csökkentették a túlóráztatást és kiterjesztették a rövidített, illetve a részmunkaidő alkalmazását. Ezek együttes hatásának tulajdonítható, hogy – főleg 1970 és 1975 között – a teljesített munkaórák átlagos száma rendkívül gyorsan visszaesett.

4. táblázat. Az iparban teljesített heti munkaidő változásának tendenciája 1970 és 1987 között (Index: 1985. év = 100%)

Ország	A munkaidő változása			
	1970	1975	1980	1987
Ausztrália	118	102	102	100,8
Ausztria	113	102	101	98,7
Belgium	115	105	101	99,7
Egyesült Államok	99	97	98	100,2
Egyesült Királyság	104	99	97	99,3
Finnország	119	105	103	98,8
Franciaország	116	108	105	100,0
Hollandia	110	101	101	100,0
Írország	98	101	100	100,2
Japán	97	97	100	99,6
Kanada	103	99	99	99,7
NSZK	108	99	102	99,3
Norvégia	92	99	100	100,0
Portugália	118	110	102	100,0
Spanyolország	122	117	106	101,1
Svájc	104	104	102	99,3
Svédország	111	100	98	100,0
Új-Zéland	100	101	99	98,3
Nyugat-európai országok együtt	110	103	100	99,6
Tengerentúli országok együtt	98	97	99	99,9
Az összes ország	104	100	100	98,8

Forrás: ILO, 1988.

Bármilyen szempontból is vizsgáltuk a munkaidő jellemzőit, azt láthattuk, hogy Japán minden tekintetben kilóg a sorból. Sajátosságait tehát célszerű külön tárgyalni.

### 1.3. EXTRÉM PÉLDA: JAPÁN ESETE

Japánban a második világháború után, 1947-ben vezették be a 8 órás munkanapot és a 48 órás munkahetet. Ez munkaidő-csökkenést eredményezett, ami azonban nem bizonyult tartósnak. A koreai háború okozta konjunktúra idején a munkaidő ismét meghosszabbodott, főleg a túlórák számának a növekedése miatt. De 1960 után, majd különösen 1970–75 között újból jelentősen rövidült. A 30 főnél nagyobb létszámot foglalkoztató vállalatoknál az egy főre jutó, ledolgozott havi munkaórák száma 207-ről 168-ra csökkent, ezen belül a túlóráké 25-ről 9-re mérséklődött. Ennek oka a termelékenység és a bérek növekedése, továbbá az

1974/75-ös recesszió volt. A fellendülés megindulásával azonban a munkaidő ismételten növekedni kezdett (az 1980-ra érvényes adatok rendre: 178, illetve 16).

Eközben a normál munkaidő egyáltalán nem változott. A *Labour Standards Act, amely 1947-ben bevezette a 48 órás munkahetet, 40 évig érvényben maradt*. Tulajdonképpen ez az oka a máig is igen hosszú japán munkaidőnek. Ebben a tekintetben azonban a foglalkoztatottak két csoportra oszthatók. A többségükben szervezett nagyvállalati dolgozók munkahete 40 órás. Ezzel szemben a munkavállalók kétharmadát foglalkoztató kis- és középvállalatoknál a heti munkaidő 44 óra vagy ennél is hosszabb. Ebben a körben az *ötnapos munkahét* nem általános. Noha a kormány 1970-ben irányelvet adott ki ennek bevezetésére, a dolgozók fele még 1986-ban is heti hat napot töltött a munkahelyén.

Japán specialitás a *túlórák* kiterjedt alkalmazása. Az átlagos túlmunka a 30 főnél több munkavállalót foglalkoztató ipari vállalatoknál havi 18,4 óra/fő volt 1980-ban és 17,1 óra 1986-ban. Ez azonban csak a *regisztrált és fizetett* túlórák mennyisége. A valóságban ennél több túlórát teljesítenek a dolgozók. Kisvállalatoknál például előfordul, hogy egy-egy munkás *200 órán felüli túlmunkát* végez egy hónapban. A túlórák száma nemenként és iparáganként differenciált. Nagyarányú a túlmunka például a bányászatban, a közúti szállításban és az olyan nagy exportágazatokban, mint az elektronikai vagy az autóipar – ott is elsősorban a nagyvállalatoknál. Az elektronikai iparban a 80-as évek közepén egy munkás átlagosan hatszor annyi túlórát teljesített, mint Nyugat-Európában. Ennek fő oka a japán munkáltatók korlátlan profitmaximalizálási törekvése, továbbá a japán munkavállalóknak az a tulajdonsága, hogy szívesen váltják szabadidejüket pénzre. További ok az, hogy a japán szakszervezetekkel a munkáltatók könnyen el tudják fogadtatni a saját érdekeiket. Végül az is fontos körülmény, hogy a *Labour Standards Act* nem korlátozza a túlórákat. A törvény szerint a munkáltatók bármennyi túlmunka elvégzését megkövetelhetik a szakszervezetek, illetve a dolgozók többségének a képviselőjével kötött írásos megállapodás alapján.

A *törvényes alapszabadság* Japánban 6 nap, ami minden ledolgozott év után további 1-gyel emelkedik, maximum 20 napig. Munkában töltött évként azonban csak az vehető figyelembe, melynek legalább 80%-át az egyén ténylegesen le is dolgozta. A nagyvállalati kollektív szerződések a 20 napi törvényes maximum helyett általában 10 nap fizetett szabadságot biztosítanak a dolgozóknak, a kis- és középvállalatok pedig többnyire csak az alapszabadságot garantálják.

Az átlagos szabadságnapok száma 1985-ben 15,2 nap volt. Ebből azonban a dolgozók csak 7,8 napot vettek igénybe, mivel a munkáltatók a szabadságot adománynak, igénybevételét pedig egyéni kötelességszegésnek tekintik. A törvény lehetővé teszi a fizetett szabadság elaprózott kivételét, ezért sok dolgozó akkor él vele, ha személyes problémái vagy betegsége miatt nem tud megjelenni a munkahelyén.

A *hosszú normál munkaidő, a túlnyomórészt hatnapos munkahét, a rövid éves szabadság és a tetemes túlóra együttes következménye, hogy Japánban a ledolgozott munkaidő sokkal hosszabb, mint Nyugat-Európában*.

Mit tesznek ez ellen a szakszervezetek? Ahhoz, hogy ezt megválaszolhassuk, szükség van bizonyos háttér-információra.

Japánban a szakszervezeti tagság aránya általában alacsony (1987: 27,6%),



kivéve a nagyvállalatokat. Ez utóbbiaknál – mint már szó volt róla – jóval rövidebb a munkaidő, mint a kisvállalatoknál, ahol ritka a szakszervezeti tagság. A szakszervezetek elkülönülten, vállalati keretek között szerveződnek, hasonlóan az USA második világháború előtti modelljéhez, ahol is a kezdeményező maga a munkáltató volt. Ez a menedzsmenttel való nagyfokú azonosuláshoz vezetett, sőt a szakszervezetek igen gyakran alárendeltjei a vállalati vezetésnek.

A japán szakszervezetek kevésbé érdekeltek a munkaidő-csökkentésben, mint a béremelésben. Az utóbbiért többször is sztrájkoltak már, az előbbiért alig. A kollektív tárgyalások döntően vállalati szinten folynak. Emiatt hiányoznak az iparági standardok. A munkaidő vállalatonként jelentősen szóródik. Sajátos japán vonás, hogy erőtlen a szakszervezetek egymás közötti és a nem szervezett dolgozókkal való szolidaritása. Emiatt nincs egységes fellépés a szociális törvények megalkotásáért (minimálbér, munkaidő, társadalombiztosítás), pedig csak így lehetne javítani a kisvállalatoknál foglalkoztatottak és a nem szervezett munkavállalók helyzetén. Ez az oka annak is, hogy a törvényes munkaidő 40 éve nem változott.

Az 1947-ben hozott törvény revíziójához 1987-ben fogtak hozzá. Ezt a japán exporttöbblettel szembeni nemzetközi kritika kényszerítette ki. A végrehajtott módosítások azonban sem a nyugat-európai országok elvárásaival, sem pedig a japán dolgozók igényeivel nem találkoztak.

A 48 órás törvényes munkaidőt 40 órára csökkentették, de úgy, hogy a kormánynak rendeleti jogot adtak a bevezetés fokozatos megvalósítására. Az 1987-es kormányrendelet ennek megfelelően 46 órás heti munkaidőt írt elő, de azt már nem pontosította, hogy milyen ütemben menjen végbe a további munkaidő-csökkentés. Emellett még arra is lehetőséget adott, hogy bizonyos vállalatok három évig ennél hosszabb munkaidőt alkalmazzanak, például a bányászat, a szállítás, az építőipar, a szállodaipar és vendéglátás, a feldolgozóipar és a kereskedelem területén.

A minimális alapszabadság 6-ról 10 napra nőtt, de a 20 napi maximum nem változott. A (300 főnél alacsonyabb létszámú) kisvállalatok 1991-ig kaptak haladékot a 8 napos alapszabadság bevezetésére, ami 1994-ig van érvényben. A törvény nem korlátozta a túlóra igénybevételét sem, így a túlmunka változatlanul tetemes maradhat.

Ez a sovány eredmény a szakszervezetek gyengeségének, a japán munkáltatók munkaidő-csökkentést ellenző magatartásának és a japán kormány nagytőkével való összefonódottságának tulajdonítható. Emiatt a kormány megpróbál ellenállni a munkaidő törvényes korlátozásának – amit egyébként nem belföldön, hanem főleg külföldön sürgetnek. Japán nem ratifikált egyetlen egyezményt sem a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet munkaidőre vonatkozó szabályai közül, de még csak nem is ígérte, hogy a ratifikálás érdekében erőfeszítéseket tesz. De miért is ellenzik a nagytőkések a munkaidő törvényes csökkentését? Azért, mert annak hatálya a kisvállalatokra is kiterjedne, holott a nagytőke profitja épp a velük alvállalkozói viszonyban álló kisvállalatok alacsony munkabéréből és rossz munkafeltételeiből származik. (*Fujimoto*, 1988)

A munkaidő hosszában lényeges *különbségek* tapasztalhatók *foglalkozási csoportok és iparágak* szerint. (Brinkmann, 1986) Néhány iparágban a munkaórák száma kirívóan magas. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy ez részben a végzett munka természetével, az évszakok és az időjárás változásával, az időszakos munkavégzéssel, az informális munkaviszonnyal és más tényezőkkel függ össze.

A leggyakrabban a *mezőgazdaságban* alkalmaznak feltűnően hosszú munkaidőt. Az USA-ban például 1986-ban heti 44,3 óra volt az itt ledolgozott munkaórák száma, miközben a nem mezőgazdasági ágazatokban csak 38,9 óra. A heti 49 óránál többet dolgozók aránya a mezőgazdaságban 39,2%-ot ért el, ami kétszerese a nem mezőgazdasági szektorok hasonló mutatójának. Az ausztrál mezőgazdaságban az átlagos munkahét hossza 1986-ban 46,9 óra volt, míg az egyéb ágazatokban csak 34,6. A heti 49, illetve annál több órát dolgozók a mezőgazdasági keresőknek a felét tették ki, a nem mezőgazdaságban foglalkoztatottaknak pedig csak a 12–20%-át. Ezzel szemben Norvégiában, Dániában, az Egyesült Királyságban és Japánban a mezőgazdasági munkaidő átlagos hossza és megoszlása hasonló a feldolgozóiparéhoz, a bányászatéhoz és az építőiparéhoz.

Az 1986-os adatok szerint Norvégiában a *szénbányászatban* és az *olajkitermelésben* volt a leghosszabb a munkahét. Ugyanez volt a helyzet az USA-ban is, a nem mezőgazdasági szférán belül. Ausztráliában és az Egyesült Királyságban nincs érdemi különbség a bányászat és a feldolgozóipar munkaideje között, Japánban pedig még kissé alacsonyabb is a bányászatra jellemző munkahét az ipari átlagnál.

Elterjedt jelenség, hogy a *szálloda- és vendéglátóiparban* a munkaidő erősen szóródik. Erre a tipikus példát Ausztrália, Japán és az USA esete szolgáltatja. Mivel ebben az ágazatban a szokásosnál több részmunkaidős dolgozót foglalkoztatnak, az átlagos munkahét viszonylag rövid. A foglalkoztatottak egynegyede azonban hetente több mint 49 órát teljesít az USA-ban és több mint 60 órát Japánban. Ugyanakkor Nyugat-Európában ebben az ágazatban alacsonyabb a munkaidő a többi ágazathoz képest.

Japánban a *szállítás* területén az átlagos munkahét meghaladja az 50 órát, sőt a foglalkoztatottak egynegyede rendszeresen heti hatvan óránál is többet dolgozik. A teljes munkaidőben foglalkoztatottak között az Egyesült Királyságban is a szállítási és távközlési ágazat dolgozói esetében volt a leghosszabb (47,6 óra) a heti munkaidő 1987-ben. Ugyanezek az adatok ezzel szemben Ausztráliában és az USA-ban a feldolgozóiparéval egyezők, Dániában és Norvégiában pedig az alá estek az elmúlt évtizedben.

Az *építőiparban* elsősorban a szezonális miatt alkalmaznak speciális munkarendet. Ebben az ágazatban Ausztráliában, Dániában, Japánban és Norvégiában hosszabb a munkaidő az átlagosnál.

A különböző *foglalkozási csoportok* közül viszonylag hosszú munkaidő jellemzi a vezetőket, a szakalkalmazottakat, a műszerészeket és a gépkocsi vezetőket, miközben az irodai alkalmazottak és a személyi szolgáltatásban dolgozók rendszerint az átlagosnál kevesebb óraszámot teljesítenek. A szellemi dolgozók

munkaideje általában rövidebb, mint a fizikaiaké. Az Egyesült Királyságban például a fizikai dolgozók több mint 30 százaléka legalább 45 órát dolgozik hetente, a szellemi foglalkozásúak közül viszont csak 5 százalék.

Az eltérő munkaidőt mindig is a *gazdálkodó szervezet mérete* magyarázta elsősorban. A legtöbb fejlett piacgazdaságban azonban a normál munkaidő rövidülése csökkentette ezeket a különbségeket. Ez alól csak az önállóak és a segítő családtagok képeznek kivételt, akikre nem vonatkoznak a törvényes előírások.

### 1.5. TÚLÓRA

A túlóra az utóbbi években növekvő érdeklentét forrása. Különösen igaz ez azokban az országokban, ahol a dolgozók egyes csoportjai kirívóan hosszú munkaidőt teljesítenek, míg mások munka nélkül maradnak. Bár a túlóra mértékéről igen kevés az összehasonlítható információ, az 5. táblázatból következtetni lehet a változás trendjére.

A definíciós különbségek miatt az adatokból átlagot nem lehet számolni, de azt meg lehet állapítani, hogy a túlóra igénybevétele hullámzó. A jelenség alapvetően a gazdaság ciklikus mozgásaival függ össze, bár bizonyos esetekben a szakképzett munkaerő hiányára vagy egyéb körülményre is visszavezethető. A többletmunka egyenetlenül oszlik meg a munkavállalók között. Elsősorban a bányászat, a feldolgozóipar, az építőipar és a szállítás fizikai munkásait érinti – azokon belül is főleg a férfiakat.

5. táblázat. A túlórák aránya a ledolgozott munkaidő összességéhez viszonyítva (%)

Ország	1975	1980	1985	1986
Egyesült Államok	6,6	7,1	8,1	8,6
Egyesült Királyság	9,3	9,4	8,8	8,8
Japán	6,2	7,7	8,4	8,2
Németország	4,7	4,8	3,9	4,0
Norvégia	3,0	2,8	4,2	4,3
Olaszország	2,8	3,2	3,7	..
Svédország	2,4	2,4	3,0	3,2
Új-Zéland	6,8	4,7	6,6	6,2

Forrás: ILO, 1988.

Több országban jogi eszközökkel próbálják a túlórákat korlátozni, és ezzel megakadályozni, hogy a munkavállalók szűk csoportja túlmunkához, illetve többletjövedelemhez jusson, miközben mások munkanélkülivé válnak és kiszorulnak a munka világából. Napi 2 órás korlátozást alkalmaznak Németországban, Ausztriában és Belgiumban. Heti korlátozás érvényesül Norvégiában (10 óra), Finnországban (20 óra) és Hollandiában (12 óra). Havi korlát van érvényben

Írorszáiban (36 óra), Spanyolországban (80 óra), Franciaországban és Portugáliában (160 óra).

Ennek ellenére a túlórában foglalkoztatottak aránya egyes országokban – különösen az Egyesült Királyságban – változatlanul igen magas. Erre utalnak az Európai Gazdasági Közösség országaiban 1990-ben végzett munkaerő-felmérés adatai (lásd a 6. táblázatot).

A táblázat rávilágít arra, hogy a túlórák a foglalkoztatottak viszonylag szűk csoportját érintik. Ezek számára azonban a túlmunka anyagilag is vonzó, amennyiben a kereset jelentős részét képezi. Az Egyesült Királyságban például, ahol a legnagyobb a túlmunkát végzők aránya a foglalkoztatottak között, az érintettek keresetének egynevede ebből származik. (Watson, 1992)

6. táblázat. A foglalkoztatottak egyes csoportjainak aránya a heti munkaidő hossza szerint, 1990 (%)

Ország	16	38	39	40	48
	óránál kevesebbet	órát	órát	órát	óránál többet
dolgozók aránya a foglalkoztatottak között					
Belgium	2,1	48,7	2,9	17,0	2,3
Dánia	9,5	48,6	0,7	3,9	4,5
Egyesült Királyság	9,7	7,7	6,4	10,0	16,0
Franciaország	2,6	4,3	49,8	10,3	5,3
Görögország	0,8	12,8	2,2	49,4	4,6
Hollandia	15,1	30,4	1,1	25,7	1,7
Írország	2,8	2,4	3,8	48,6	8,3
Luxemburg	1,4	..	..	83,4	..
Németország	0,8	30,4	10,2	22,8	4,8
Olaszország	1,7	3,5	1,0	48,3	3,5
Portugália	1,6	1,7	0,2	23,8	4,7
Spanyolország	1,5	3,7	0,3	71,0	4,9
A 12 ország együtt:	5,0	14,8	12,0	26,2	6,8

Forrás: Watson, 1992.

Megjegyezzük, hogy Írorszáiban is magas azoknak a foglalkoztatottaknak az aránya, akik hetente rendszeresen több mint 48 órát dolgoznak.

Az említett két országon kívül a foglalkoztatottak többségének ledolgozott heti munkaideje alig szóródik. Spanyolországban például 71 százalékuk, Luxemburgban pedig 83 százalékuk 40 órát dolgozik. Ugyanezek az arányszámok Görögországban, Írorszáiban és Olaszországban elérik az 50%-ot, Belgiumban és Dániában a foglalkoztatottak fele 38 órát, Franciaországban pedig 39 órát teljesít hetente.

Ezek a különbségek valójában azt tükrözik, hogy a munkaerőpiaci szabályok

mennyire képesek befolyásolni a munkaidőt. Az Egyesült Királyság kivételével és bizonyos mértékben Írországtól, illetve Dániától eltekintve az összes többi közös piaci tagállamban átfogó munkaerőpiaci szabályozás érvényesül, vagy törvények, vagy pedig törvényesen megkötött kollektív megállapodások formájában. Nagyrészt erre vezethető vissza a munkaidő viszonylag egységes volta. Ugyanakkor ennek hiánya magyarázza, hogy az Egyesült Királyságban a legnagyobb a ledolgozott munkaidő szóródása.

#### 1.6. A RÉSZMUNKAI DŐS FOGLALKOZTATÁS TERJEDÉSE

A ledolgozott munkaidő nemzetközi összehasonlítása során azért kell körültekintően eljárni, mert miközben a túlmunkát végzők aránya felfelé, addig a részmunkaidőben foglalkoztatottaké lefelé torzítja az adatokat. Ez jól látható a teljes és részmunkaidőben dolgozók heti munkaóráinak a számából (lásd a 7. táblázatot).

7. táblázat. A foglalkoztatottak heti ledolgozott munkaideje, 1990 (átlagos óraszám)

Ország	Részmunkaidőben dolgozók	Teljes munkaidőben dolgozók	Összes foglalkoztatott
Belgium	20,7	38,0	35,8
Dánia	19,0	39,0	34,2
Egyesült Királyság	17,6	43,7	37,8
Franciaország	21,8	39,6	37,5
Görögország	20,8	40,1	39,5
Hollandia	16,3	39,0	31,9
Írország	18,1	40,4	38,6
Luxemburg	23,0	39,9	38,7
Németország	19,5	39,9	36,8
Olaszország	25,2	38,6	38,0
Portugália	20,0	41,9	41,2
Spanyolország	18,1	40,7	39,7
A 12 ország együtt:	19,0	40,4	37,4

Forrás: Watson, 1992.

A részmunkaidős foglalkoztatás elterjedtségét tekintve nagy különbségek tapasztalhatók a fejlett piacgazdaságok között (lásd a 8. táblázatot). Viszonylag alacsony, 6 százalék alatti a részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya Görögországban, Olaszországban, Spanyolországban és Portugáliában. Ezt követi egy másik országcsoport (Ausztria, Finnország, Írország és Luxemburg), ahol 6–10% közé esik ez a mutató. Hat országban a foglalkoztatottak 10–20%-a dolgozik részmunkaidőben (Belgium, Franciaország, Németország, Japán, Kanada és az USA). Végül 20% fölötti arányszámmal az utolsó csoportba tartoznak: Auszt-

rália, Dánia Norvégia, Svédország, Új-Zéland, az Egyesült Királyság és Hollandia.

8. táblázat. A részmunkaidőben dolgozók aránya a foglalkoztatottak között (%)

Ország	1973	1979	1983	1990
Ausztrália	11,4	15,9	17,5	21,3
Ausztria	7,2	7,6	8,4	8,8
Belgium	2,8	6,0	8,1	10,2
Dánia	17,0	22,7	23,8	23,7
Egyesült Államok	13,9	16,4	18,4	16,9
Egyesült Királyság	15,3	16,4	19,4	21,8
Finnország	3,9	6,7	8,3	7,2
Franciaország	5,1	8,2	9,7	12,0
Görögország	..	..	6,5	5,5
Hollandia	4,4	16,6	21,4	33,2
Japán	7,9	15,4	16,2	17,6
Kanada	10,6	12,5	15,4	15,4
Németország	7,7	11,4	12,6	13,2
Norvégia	18,8	25,3	29,0	26,6
Olaszország	3,9	5,3	4,6	5,7
Portugália	-	7,8	-	5,9
Spanyolország	-	-	-	4,8
Svédország	18,0	23,6	24,8	23,2
Új-Zéland	10,8	13,9	15,3	20,1

Forrás: OECD, 1991.

Görögország, Svédország, Portugália, az USA, Norvégia és Finnország kivételével a részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya emelkedett a foglalkoztatottak összességéhez viszonyítva. A növekedés 4–7% közé esett Ausztráliában, Franciaországban és Új-Zélandon. Különösen figyelemre méltó Hollandia esete, ahol alig két évtizeddel ezelőtt a keresők mindössze 4%-a tartozott ebbe a kategóriába, ma pedig minden harmadik. Úgy tűnik, hogy Kanadában, az USA-ban és az északi államokban a csúcspontot 1982–83-ban érték el. Azóta a részmunkaidőben dolgozók aránya enyhén csökken, illetve stagnál.

9. táblázat. A teljes és részmunkaidőben foglalkoztatottak számának változása 1983–1988 között (%)

Ország	Teljes munkaidőben foglalkoztatottak	Részmunkaidőben foglalkoztatottak
Belgium	- 0,5	+36,1
Dánia	+14,8	+12,8
Egyesült Királyság	+ 3,8	+26,1
Franciaország	- 1,6	+36,6
Görögország	+ 9,7	-10,7
Hollandia	+ 6,6	+68,4
Írország	- 4,8	+39,2
Luxemburg	+ 7,6	+ 9,2
Németország	+ 4,6	+11,4
Olaszország	+ 0,2	+45,5
A 10 ország együtt:	+ 2,4	+27,7

Forrás: ILO, 1992.

Az Európai Gazdasági Közösség tagállamainak statisztikáiból az derül ki, hogy 1983–88 között a részmunkaidős foglalkoztatás sokkal gyorsabban emelkedett, mint a teljes munkaidősé (lásd a 9. táblázatot). A növekedés különösen szembetűnő Hollandiában, Írországban, Franciaországban és Belgiumban. A meglehetősen alacsony indulóértékhez viszonyítva a részidős munkahelyek száma Olaszországban is jelentősen bővült. Miközben a közös piaci tagállamok összességében a teljes munkaidős foglalkoztatás a vizsgált időszakban mindössze 2,4%-kal gyarapodott, ugyanez a részmunkaidő esetében 28% volt. Sőt Belgiumban, Franciaországban és Írországban a részmunkaidős foglalkoztatás bővülésével szemben a teljes munkaidősök száma visszaesett. Az egyetlen tagállam, ahol a részmunkaidős dolgozók aránya 1983–88 között csökkent, Görögország volt.

A részmunkaidős foglalkoztatás egyik legfőbb jellemzője, hogy elsősorban a női munkavállalók körében terjedt el. Ez többféle módon dokumentálható. Az egyik lehetőség, hogy megnézzük, mekkora a nők aránya a részmunkaidőben dolgozók között. A 10. táblázat szerint ez a mutató 90% (Belgium, Németország) és 65% (Olaszország, Görögország, USA) között szóródik. Ez azt jelenti, hogy az OECD-országokban a részmunkaidőben foglalkoztatottak legalább kétharmada nő.

Célszerű annak vizsgálata is, hogy mekkora részt tesz ki a részmunkaidőben dolgozók aránya a foglalkoztatott nők között. Ebben a tekintetben a nemzeti különbségek feltűnően nagyok. Bizonyos korreláció azonban kimutatható a női foglalkoztatottság színvonala és a részmunkaidőben dolgozó nőknek a kereső nőkön belüli részesedése között. Ahol a nők gazdasági aktivitása magas, ott jelentős részük részmunkaidőben dolgozik.

10. táblázat. A részmunkaidős foglalkoztatás összefüggése a nők gazdasági aktivitásával, 1990 (%)

Ország	A nők gazdasági aktivitása	Részmunkaidőben dolgozók a női foglalkoztatottak között	Nők aránya az összes részmunkaidős dolgozó között
Ausztrália	62,1	40,1	78,1
Ausztria	55,7	20,0 <sup>a</sup>	88,8 <sup>a</sup>
Belgium	51,6 <sup>a</sup>	25,0 <sup>a</sup>	89,6 <sup>a</sup>
Dánia	77,3 <sup>a</sup>	41,5 <sup>b</sup>	79,4 <sup>b</sup>
Egyesült Államok	68,1	25,2	67,6
Egyesült Királyság	67,4	43,8 <sup>b</sup>	87,0 <sup>b</sup>
Finnország	72,9	10,2	67,8
Franciaország	56,4	23,8	83,1
Görögország	43,3 <sup>a</sup>	10,3 <sup>b</sup>	65,7 <sup>b</sup>
Hollandia	52,0 <sup>a</sup>	61,7	70,4
Írország	37,5 <sup>a</sup>	17,1 <sup>b</sup>	68,2 <sup>b</sup>
Japán	60,3	31,9 <sup>a</sup>	73,0 <sup>a</sup>
Kanada	69,1	24,4	71,0
Luxemburg	49,6 <sup>a</sup>	15,1 <sup>b</sup>	80,0 <sup>b</sup>
Németország	54,5 <sup>a</sup>	30,6 <sup>b</sup>	90,5 <sup>b</sup>
Norvégia	71,2	48,2	81,8
Olaszország	60,3	10,9 <sup>a</sup>	64,7 <sup>a</sup>
Portugália	61,0	10,0 <sup>a</sup>	69,8 <sup>a</sup>
Spanyolország	33,3	11,9 <sup>a</sup>	77,2 <sup>a</sup>
Svédország	81,5	40,5	83,7
Új-Zéland	60,7 <sup>a</sup>	35,2	76,1

<sup>a</sup>1989. évi adat;

<sup>b</sup>1988. évi adat.

Forrás: OECD, 1991.

### 1.7. RÉSZMUNKAI DŐS FOGLALKOZTATÁS: KÉNYSZER VAGY EGYÉNI VÁLASZTÁS?

A részmunkaidős foglalkoztatás kapcsán gyakran merül fel az a kérdés, hogy vállalása mennyiben *egyéni választás*, illetve *kényszer* függvénye. Vannak olyan nézetek, amelyek szerint a részmunkaidő sokkal inkább az alulfoglalkoztatottság megnyilvánulása, mintsem az önkéntes munkavállalói döntéseké. A statisztikák ezt a jelenséget a „kényszerből végzett részmunkaidős foglalkoztatás” kategóriájával próbálják megragadni. Ehhez munkaerő-felmérések keretében gyűjtenek információkat. Azt a kérdést teszik fel a vizsgálat alanyának, hogy „Miért keres ön részmunkaidős állást?” Ha a megkérdezett úgy válaszol, hogy „azért, mert nem találok teljes munkaidős munkahelyet”, ezt a részmunkaidős foglalkoztatás kényszerből vállalt esetének tekintik.

Ilyen megközelítés szerint Hollandiában a foglalkoztatottak 6 (1987-es adat), Ausztráliában 4, Görögországban, Svédországban, az USA-ban és az Egyesült Királyságban 3, Olaszországban és Japánban pedig a 2%-a (1989-es adat) dol-



11. táblázat. Kényszerből végzett részmunkaidős foglalkoztatás a fejlett piaccgazdaságokban, 1988 (%)

Ország	F é r f i a k		N ő k	
	Részmunka- idősök aránya a foglalkoztatottak között	Ebből: kényszerből részmunkaidős	Részmunka- idősök aránya a foglalkoztatottak között	Ebből: kényszerből részmunkaidős
Belgium	2,2	53,3	24,8	30,4
Dánia	10,3	13,7	42,5	6,7
Egyesült Államok	11,1	28,0	26,2	16,7
Egyesült Királyság	6,0	36,6	45,1	8,4
Franciaország	3,0	..	23,0	..
Görögország	5,1	70,7	13,1	34,7
Hollandia	13,9	15,7	57,8	23,5
Írország	3,9	62,9	16,5	24,3
Japán	3,0	37,7	16,1	20,1
Németország	2,3	21,5	29,7	6,7
Olaszország	3,2	54,0	10,1	36,2
Portugália	2,8	25,6	8,8	30,0
Spanyolország	2,6	42,4	13,3	32,6
Svédország	10,9	10,0	38,8	13,6

Forrás: OECD, 1990.

gozott kényszerből részmunkaidőben. Ha ezek arányát csak a részmunkaidősök összességéhez viszonyítjuk, azt tapasztaljuk, hogy Görögországban több mint 50%-uk, Olaszországban pedig éppen 50%-uk vállalta ezt a megoldást kényszerből. Japánban egynegyed, Ausztráliában és Hollandiában egyötöd, az USA-ban egyhatod, az Egyesült Királyságban egyheted, Svédországban pedig egy-nyolcad volt az arányuk 1987-ben. (ILO, 1992)

A kényszerből vállalt részmunkaidős foglalkoztatás speciális esete az átmenetileg alkalmazott rövidített munkaidő, amit 1989-től teljes munkaidős foglalkoztatásként tartanak nyilván az OECD-statisztikák. A 11. táblázat azonban még 1988. évi adatokat tartalmaz, így felöleli a gazdasági okból csökkentett munkaidőben dolgozókat is. A férfiak körében láthatóan igen szerény elterjedtségű részmunkaidős foglalkoztatás elsősorban áthidaló megoldásként jön szóba. Ezzel szemben az érintett nők főleg amiatt kénytelenek lemondani a teljes munkaidős állásról, mert egyszerűen nincs ilyen munkahely.

## 2. A munkakörmegosztás kormányzati támogatása

Mint korábban már szó volt róla, a fejlett piaccgazdaságokban a szociális partnerek általában autonóm módon egyezhetnek meg a munkaidő hosszáról és ütemezéséről. Az általános munkaidő-csökkentésben a kormányok periférikus szerepet játszanak, mivel csak keretfeltételeket határoznak meg a kollektív megál-

lapodásokhoz. Számolni kell ezzel a körülménnyel akkor is, ha a munkaidő-csökkentést a gazdaságpolitika a munkanélküliség elleni eszközként kívánja bevetni.

A foglalkoztatáspolitikai megfontolásból végrehajtott munkaidő-csökkentés közvetlen kormányzati támogatásának két speciális esete ismeretes: egyrészt: *a rövidített munkaidő alkalmazásának, másrészt az önként vállalt részmunkaidős foglalkoztatásnak az ösztönzése*. Az első megoldás a munkakörmegosztás kényszerű, a második pedig egyénileg választott formájának minősíthető.

## 2.1. KÉNYSZERŰ MUNKAKÖRMEGOSZTÁS AZ ELBOCSÁTÁSOK ELKERÜLÉSÉRE

A munkavolumen megosztásának eredeti formája a *rövidített munkaidő*, amely vállalati szintű alkalmazkodási eszköz átmeneti dekonjunkktúra esetén. A munkáltatók dolgozóikat nem bocsátják el, hanem – korlátozott ideig – csökkentett munkaidőben foglalkoztatják, időarányosan kevesebb bérért. A munkavállalók kieső jövedelméért a munkanélküli-biztosítási alapok adnak kárpótlást. A gazdasági feltételek normalizálódását követően a munkáltatóknak vissza kell állítaniuk az eredeti munkaviszonyt mind a munkaidő, mind pedig a bérezés tekintetében.

A szemléltetés érdekében tegyük fel, hogy egy vállalat átmenetileg 20%-os létszámcsökkentésre kényszerül. Ezt a rövidített munkaidő segítségével úgy valósíthatja meg, hogy a heti munkanapok számát ötről négyre csökkenti. A dolgozók a kieső munkanapra munkanélküli-járadékot vagy másfajta anyagi kompenzációt kapnak. Az ellátmányt részleges munkanélküli-járadéknak vagy rövidített munkaidőért járó támogatásnak nevezik.

### 2.1.1. Támogatási formák – alkalmazási tapasztalatok

A munkamennyiség megosztásának ez a rövid távon alkalmazható eszköze közel ötven éve létezik. Az ILO a munkanélküliek ellátásáról szóló 1934. évi 44. számú egyezmény 3. szakaszában tesz először említést róla, hangsúlyozva, hogy „részleges munkanélküliség esetén járadékban vagy segélyben kell részesíteni azokat a munkanélkülieket, akiknek a foglalkoztatását időben lerövidítették” (Idézi: *Flechsénhar*, 1979.)

Nyugat-Európában csak néhány országban alkalmazták széles körben, főleg az 1973–75-ös és az 1982–83-as recesszió idején. Az NSZK-ban a rövidített munkaidőben dolgozók száma 1975-ben jelentősen megnövekedett, de már a következő évben újból visszaesett (1974: 292 ezer fő, 1975: 773 ezer fő, 1976: 277 ezer fő). 1975-ben a Szövetségi Munkaügyi Hivatal költségvetésének 27,8%-át fordították rövidített munkaidő kompenzálására, 1980-ban már csak a 4,3%-át. (*Schmid*, 1982)

*Franciaországban* 1975 elején módosították a rövidített munkaidő jogi szabályozását. Ennek lényege, hogy a támogatott munkaórák keretét évi 320 órától 470-re emelték. Emellett előírták azt is, hogy a rövidített munkaidő alkalmazása esetén a Foglalkoztatási Alap megtéríti a bérkiesést kompenzáló, a munkáltató

által folyósítandó támogatás 80%-át. A kieső órák száma ennek hatására jelentősen megnőtt (az 1974. évi 323 ezerrel 1975-ben 1245 ezerre), bár az is igaz, hogy 1976-ban újra visszaesett (583 ezerre).

*Hollandiában* hasonló folyamat játszódott le. A rövidített munkaidőben dolgozók száma 1974-ben 4870, 1975-ben 17 820 fő volt. A következő évben itt is csökkent a rövidített munkaidő jelentősége.

1982–83-ban – a munkaerőpiac gyorsan romló feltételei közepette – ez az eszköz újra előtérbe került, de igénybevétele az 1975-ös szintet már nem érte el. (*Bruche és Casey, 1982*)

Az *USA-ban és Kanadában* a 70-es évek végén alkalmazták először a rövidített munkaidőt, de csak szórványosan és kísérleti jelleggel. Azóta több államban is bevezették a programot, de az igénybevétel továbbra is alacsony. A gazdasági visszaesés áthidalására inkább egy másik bevett eszközzel, az időszakos elbocsátással élnek a munkáltatók. *Svédországban, Ausztriában és Nagy-Britanniában* pedig a termelés átmeneti szubvencionálását részesítik előnyben.

A rövidített munkaidő alkalmazása valamennyi résztvevő számára előnyös: a munkáltató elkerülheti az elbocsátás anyagi és morális terheit; a munkavállaló megtarthatja a munkahelyét; az állam pedig megspórolhatja a munkanélküli-járadékot és enyhítheti a gazdasági visszaesés negatív társadalmi következményeit.

Az ismertetett példák azonban igazolják, hogy a rövidített munkaidő csak a kisebb gazdasági visszaesések áthidalására alkalmas intézkedés, amit tartós recesszió esetén másokkal váltanak fel.

A továbbiakban három országban részletesen is megvizsgáljuk a rövidített munkaidő támogatásának a feltételeit. Ezek egyike az USA, ahol ugyan a programnak nagyon szűk körű az elterjedtsége, de az Európától gyökeresen különböznek a szabályai. A másik két ország pedig *Belgium és Németország*. Nyugat-Európában ugyanis az általuk alkalmazott két megoldás jelenti a rövidített munkaidő tipikus példáját. Emellett ezekben az államokban a leggyakoribb ennek a programnak az igénybevétele is.

### 2.1.2. Rövidített munkaidő az Egyesült Államokban

Az *USA-ban* 1992 elején 16 államban volt lehetőség a rövidített munkaidő alkalmazására. Azért vezették be csak ilyen kevés helyen, mert ahhoz, hogy az egyes államok munkanélküli-biztosítási rendszerei befogadják ezt a modellt, sok módosítást kellett végrehajtani a jogosultsági feltételekben.

Amennyiben a munkáltató szükségét látja annak, hogy átmenetileg lényegesen csökkentse a munkaidőt, ezt a szándékát be kell jelentenie a munkanélküli-biztosítási hivatalnak. A szabályok általában előírják egy elvárt minimumot mind a munkaidő csökkentésére, mind az érintett dolgozók arányára nézve. Érvényes kollektív szerződés esetén a szakszervezet hozzájárulására is szükség van.

A benyújtott kérelemnek tartalmaznia kell a heti munkaidő csökkentésének a mértékét, a rövidített munkaidőbe bevonandó termelőegységek és dolgozók megnevezését, valamint az alkalmazás tervezett időtartamát. A leggyakrabban 4 napra, azaz 20%-kal szokták rövidíteni a heti munkaidőt. Amennyiben a prog-

ramba bevont dolgozók egyénileg megfelelnek a munkanélküli-járadék folyósítási feltételeinek, a kieső napra megkapják a munkanélküliség esetén érvényes heti ellátmányuk egyötödét. Ez – a normál járadékhoz hasonlóan – csak korlátozott ideig jár, mégpedig 52 héten belül 26 hétre. A kifizetett részleges munkanélküli-járadékot levonják a kedvezményezettnek adott biztosítási évre járó ellátmányából. Ha valaki állása elvesztése esetén például 26 heti munkanélküli-járadékra lenne jogosult, a továbbiakban csak 24 hétre kaphat ellátást, ha előzőleg tíz hétig már felvette a járadék egyötödét, hiszen ez, a leírt feltételek szerint kétheti járadéknak felel meg.

A rövidített munkaidő esetén járó támogatás forrása ugyanaz, mint a szokásos munkanélküli-járadék. Az államok többségében munkáltatói befizetésekből (béradó) képződik, aminek a nagysága attól függ, hogy a vállalat a múltban mennyi dolgozót bocsátott el, azaz mekkora kiadást okozott az alaphoz. Ezt pontszámrendszer alapján mérik. A bonyolult és államonként változó befizetési kötelezettségnek az a sajátossága, hogy mindig utólag kéri számon a munkáltatótól a biztosítási alapot terhelő kiadásokat. Mivel sok olyan vállalat van, mely elbocsátást elkerülő magatartása miatt nem fizet béradót, a rövidített munkaidő alkalmazásához sincs „előlege” a munkanélküli-biztosítási alaphoz. Hogy az ezzel járó költségeket ne terhelje másokra, egyes államokban külön adót vetnek ki azokra a munkáltatókra, akik bejelentették szándékukat a rövidített munkaidő alkalmazására. Ezt a kérelem jóváhagyásakor kell befizetni azoknak, akik korábban nem vagy alig járultak hozzá az alaphoz.

A munkanélküli-biztosítási rendszer a segélyezettnek lehetővé teszi, hogy valamennyit dolgozzanak, s emellett részleges munkanélküli-járadékot kapjanak. Az engedélyezett időkeret azonban olyan alacsony, hogy a heti 3–4 napot dolgozók már nem férnek bele. Ezért számukra lehetővé tették, hogy a heti munkanélküli-járadékot ugyanolyan arányban kaphassák meg, mint amennyivel rövidül a munkaidejük. Eszerint az a dolgozó, aki 150 USD járadékra jogosult, 30 USD-t kap kézhez, ha öt nap helyett négy napot dolgozik a rövidített munkaidő keretében.

A program résztvevőit természetesen fel kellett menteni az alól a kötelezettség alól is, hogy aktív álláskereséssel bizonyítsák munkavállalási hajlandóságukat. Emellett eltekintenek annak az egyhetes várakozási időnek a betartásától is, aminek a munkanélküli-járadék folyósítását minden esetben meg kell előznie.

A 12. táblázat összefoglalja azokat a szabályokat, amelyeket rövidített munkaidő esetén alkalmaznak a programot működtető 16 államban.

Bár a feltételek nagyjából hasonlóak, vannak figyelemre méltó különbségek. A rövidített munkaidő alkalmazásának időtartama például az államok többségében 26–52 hét közé esik, de Iowában 104 hét, New York államban ezzel szemben csak 20 hét lehet. A munkaidő-csökkentés mértéke 10–20–40–50% között mozoghat, ugyanakkor Californiában, továbbá Massachusetts és New York államban ennél alacsonyabb szintet érhet csak el.

Mivel a biztosított munkavállalók után a nyugdíj- és betegbiztosítási járulékot a munkáltatónak kell befizetniük, a rövidített munkaidőre vonatkozó kérelmükben nyilatkozniuk kell arról, hogy ezt hajlandók-e teljesíteni a kieső napokra is. A legtöbb államban erre nem kötelezik a munkáltatókat, ötben azonban igen.

Milyen tapasztalatok szűrhetők le a program alkalmazásából? Mindenekelőtt

12. táblázat. A rövidített munkaidő főbb szabályai az USA 16 államában, 1992

Állam	A bevezetés éve	A program maximális időtartama (hét)	A munkaidő-csökkenés mértéke (%)	A tb-járadék-fizetési kötelezettség fenntartása	Speciális adó rövidített munkaidőre
Arizona	1982	52	10–40	munkáltatóra bízva	2%
Arkansas	1985	52	10–40	kötelező	nincs
California	1978	26	10 fölött	munkáltatóra bízva	nincs
Florida	1984	52	10–40	munkáltatóra bízva	I
Iowa	1991	104	20–50	munkáltatóra bízva	nincs
Kansas	1988	52	20–40	munkáltatóra bízva	nincs
Louisiana	1986	52	20–40	kötelező	nincs
Maryland	1984	26	10–50	munkáltatóra bízva	nincs
Massachusetts	1986	26	10–60	kötelező	nincs
Missouri	1987	52	20–40	munkáltatóra bízva	1,17%
New York	1986	20	20–60	kötelező	nincs
Oregon	1982	52	10–50	munkáltatóra bízva	3%
Rhode Island	1991	52	10–50	munkáltatóra bízva	nincs
Texas	1986	52	10–40	munkáltatóra bízva	nincs
Vermont	1986	26	20–50	munkáltatóra bízva	nincs
Washington	1983	52	10–50	kötelező	nincs

Forrás: Vroman, 1992.

az, hogy igénybevétele nagyon korlátozott. Egy olyan számítás, amely a részlegesen segélyezett munkanapokat ötnapos munkahetekben fejezte ki és ezt összevetette azoknak a heteknek a számával, ami alatt normál járadékot folyósítottak, azt mutatta, hogy az előbbinek az utóbbihoz viszonyított aránya mindössze egy államban, nevezetesen Arizonában érte el az 1%-ot, és 1982–1991 között ez is csak két évben (1982, 1985) fordult elő. A másik fontos tanulság, hogy azok a munkáltatók, akik a rövidített munkaidő bevezetéséhez folyamodnak, az átlagosnál nagyobb arányban élnek az elbocsátással is. Egy 1986-os felmérés szerint pontosan nyolcszor annyi munkavállalót tesznek az utcára, mint azok, akik nem alkalmazzák a rövidített munkaidőt.

### 2.1.3. Rövidített munkaidő Németországban

Az USA-val ellentétben Németországban sokkal szélesebb körben alkalmazzák a rövidített munkaidőt a dekonjunkcióra áthidalásához. Ez a konstrukció rugalmasságára vezethető vissza, ami mind a munkáltatók, mind pedig a munkavállalók számára előnyössé teszi igénybevételét. A munkáltatónak a rövidített munkaidő bevezetése tervét – az üzemi tanács egyetértő nyilatkozatával kiegészítve – a munkaügyi központokhoz kell benyújtania. Ismertetni kell azokat a gazdasági okokat, amelyek szükségessé teszik a rövidített munkaidő alkalmazását, továbbá

a munkaidő-csökkentés mértékét. A jóváhagyáshoz a munkaidőt legalább 10%-kal kell mérsékelni és a programba a munkavállalók minimum egyharmadát be kell vonni. A munkaidő-csökkentés akár 100%-ot is elérhet – a valóságban azonban általában 25–40% között mozog. A legtöbb program fél évig tart, de elérheti az egy, kivételes esetekben pedig a két évet is. A munkaügyi központoknak nyolc napon belül válaszolniuk kell a munkáltatók kérelmére.

Az engedély birtokában a munkáltatók folyósítják a programban résztvevő munkavállalóknak a rövidített munkaidőre járó támogatást, amit a munkaügyi központok utólag megtérítenek. A kieső bér pótlási rátája megegyezik a munkanélküli-biztosítás általános szabályaival. Egyedülállók esetében 63%, eltartottal rendelkező családfők számára pedig 68%. Az utóbbiaknál így egy egy nappal rövidített munkahét mindössze 6,4%-os keresetcsökkenéssel jár. A családfő ugyanis megkapja a négy napra keresetének a 80%-át, a kieső napra pedig a  $(0,2 \times 0,68 = 0,136)$  13,6%-át. De a kollektív szerződés garantálhatja a kereset 100%-ra való kiegészítését is.

A munkaidő-csökkentés a legkülönbözőbb formákban valósulhat meg. Mértéke változhat dolgozónként is. Amennyiben a munkahiány a vártnál nagyobb, a munkáltató a munkaügyi központtól kapott engedély nélkül is rövidítheti a munkaidőt. Ugyanez előfordulhat fordítva is.

A kieső kereset után a munkáltatónak kell tb-járulékot fizetnie. Neki kell állnia az egészségügyi biztosítás munkáltatói és munkavállalói hozzájárulását egyaránt, hasonlóképpen a nyugdíjbiztosításnak átutalandó munkáltatói járulékot is. Ugyanakkor a nyugdíjbiztosítás munkavállalói járulékát a Szövetségi Munkaügyi Hivatal téríti meg.

A rövidített munkaidő német konstrukciója legalább három szempontból vonzó a dolgozók számára. Mivel a munkaidő-csökkentés mértéke munkavállalónként más-más lehet, mód van az egyéni igények figyelembevételére. Másodszor: mivel a támogatás folyósítását a munkáltatók adminisztrálják, nincs szükség arra, hogy ezt az egyéneket a munkaügyi központoknál kérelmezzék, mint a munkanélküli-járadék esetében. Végül a támogatás nem érinti a rövidített munkaidőben dolgozók szokásos munkanélküli-járadékra való jogosultságát.

A 13. táblázat bemutatja, hogy miképp alakult a rövidített munkaidőben foglalkoztatottak száma 1970–1991 között a munkanélküliek összességéhez viszonyítva. Az adatok a volt NSZK területére vonatkoznak.

A táblázat világosan jelzi, hogy a rövidített munkaidőben foglalkoztatottak (teljes munkaidőben mért) létszáma együtt mozog a munkanélküliek számával. A recesszió éveiben (1975, illetve 1982–83) számuk másfélszeresen vagy annál is nagyobb mértékben haladta meg a segélyezett munkanélküliek növekedési ütemét. A nyolcvanas évek eleje óta azonban a rövidített munkaidő alkalmazása csökkenő trendet mutat – miközben a segélyezettek száma alig változott.

Ugyanakkor a német egyesülést követő tömeges munkanélküliség miatt újra százezreket tartanak nyilván rövidített munkaidős dolgozóként a volt NDK területén, amit nem mutatnak a táblázat adatai. Tekintettel a speciális körülményekre megváltoztatták a program alkalmazásának a szabályait is az 1990 júliusa és 1992 júniusa közötti időszakra. (Kühl, 1991) Miben nyilvánultak meg ezek a – szokásos nyugatnémet feltételektől eltérő – sajátosságok? Először is abban, hogy a kieső bérek pótlási rátája 90% volt a 68, illetve 63 százalékkal szemben.

13. táblázat. A rövidített munkaidőben foglalkoztatottak Németországban, 1970–1991

Év	Munkanélküliségi ráta (%)	Rövidített munkaidőben dolgozók száma (ezer fő)	Teljes idős let-számban (ezer fő)	Teljes idős létszám a regisztrált munkanélküliek %-ában	aránya a segélyezett %-ában
1970	0,6	10	..	1,6	2,1
1971	0,7	86	..	11,6	15,8
1972	0,9	76	..	7,7	10,8
1973	1,0	74	..	6,7	10,4
1974	2,2	292	72	12,4	18,4
1975	4,1	773	221	20,5	27,0
1976	4,1	277	94	8,9	12,1
1977	4,0	231	54	5,2	7,5
1978	3,8	191	50	5,0	7,4
1979	3,3	88	29	3,3	4,9
1980	3,2	137	45	5,1	7,8
1981	4,6	347	108	8,5	12,5
1982	6,5	606	212	11,5	17,4
1983	8,0	675	226	10,0	16,0
1984	8,1	384	136	6,0	9,3
1985	8,1	235	94	4,1	6,5
1986	7,8	197	76	3,4	5,5
1987	7,7	278	100	4,5	7,1
1988	7,7	208	73	3,2	4,9
1989	7,0	108	38	1,9	2,7
1990	6,5	56	21	1,1	1,7
1991	5,9	145	52	3,1	4,7

Forrás: Vroman, 1992.

Másodszor: a bérkiesés után az összes tb-járulékot a Szövetségi Munkügyi Hivatal térítette meg. Harmadszor: a munkaidő-csökkentés mértéke a legtöbb helyen elérte a 100%-ot. Valójában ez a program jövedelem-fenntartó eszközként működött azon vállalatok dolgozói számára, ahol a termelés jelentősen visszaesett vagy megszűnt. 1991 áprilisában a keleti tartományokban kétmillió munkavállaló munkaideje csökkent nulla órára. Ez a szám decemberre 1,1 millióra apadt, 1992-ben pedig további visszaesés következett be – főleg azok után, hogy a kivételes szabályok az év közepén hatályukat veszítették.

#### 2.1.4. Rövidített munkaidő Belgiumban

Belgiumban két olyan program van, amelyik részleges munkanélküli-járadékot biztosít azokban az esetekben, amikor a munkavállalók a teljes munkaidőnél kevesebbet dolgoznak. Az egyik program azokat a munkanélkülieket ösztönzi munkavállalásra, akik ugyan teljes munkaidős állást keresnek, de elfogadnak rész munkaidős ajánlatot is. Ebben az esetben a munkanélküli-biztosítási alapról

14. táblázat. A rövidített munkaidőben foglalkoztatottak Belgiumban, 1970–1991

Év	Munkanélküliségi ráta (%)	Rövidített munkaidőben dolgozók száma teljes idős létszámban (ezer fő)	Teljes idős létszám aránya a regisztrált munkanélküliek %-ában	
1970	1,9	34	47,5	..
1971	1,9	40	57,4	..
1972	2,4	37	41,6	..
1973	2,5	34	37,3	..
1974	2,5	42	43,2	..
1975	4,6	83	47,2	..
1976	6,0	58	25,1	..
1977	6,8	69	25,9	..
1978	7,4	78	26,9	..
1979	7,7	80	26,5	..
1980	8,1	80	25,0	27,1
1981	10,4	94	22,5	25,7
1982	12,2	82	16,8	19,4
1983	13,5	81	14,9	16,8
1984	13,5	71	13,1	14,2
1985	12,6	67	13,3	13,0
1986	11,9	62	13,1	11,8
1987	11,6	64	13,6	11,6
1988	10,5	50	11,7	9,3
1989	9,5	39	10,1	7,4
1990	8,9	38	10,4	7,3
1991	9,3	54	13,8	9,7

Forrás: Vroman, 1992.

egészítik ki a keresetet a teljes munkaidős foglalkoztatással elérhető szintre. A másik program pedig a vizsgálat tárgyát képező rövidített munkaidő.

A munkaidő átmeneti csökkentésének szándékát a vállalatok legalább 7 nappal az intézkedés bevezetése előtt kötelesek bejelenteni az érintett dolgozóknak, az üzemi tanácsnak és a munkaügyi központnak. Amennyiben a termelés visszaesése miatt sztrájkveszély áll fenn, nincs szükség a munkaügyi központ előzetes jóváhagyására. Hozzájárulást csak akkor kell kérni, ha a rövidített munkaidő alkalmazására kedvezőtlen időjárás, a termelés műszaki okból bekövetkező leállása, dekonjunkció vagy előre nem látható események miatt kerül sor.

A program maximum fél évre vehető igénybe. Se a munkaidő-csökkentés mértékére, se az érintett dolgozók arányára nincs kötelező határérték. A munkaidőt akár nullára is lehet csökkenteni. A munkaidő-csökkentés megvalósulhat a napi munkaidő rövidítésével, a heti munkanapok számának csökkentésével, vagy úgy, hogy a munkavállalókat rotációs alapon egy meghatározott időszakra felmentik a munkavégzés alól. A rövidített munkaidőben dolgozók munkaideje változó lehet, de a munkáltatónak külön-külön meg kell határozni minden egyes



munkavállalónak a munkaidejét. Az egyetlen korlát, hogy rövidített munkaidőben csak a fizikai munkások dolgozhatnak.

A rövidített munkaidő feltételei könnyen hozzáigazíthatók a változó gazdasági körülményekhez. Ha a helyzet úgy hozza, hogy a munkaidőt az eredetinel nagyobb mértékben kell csökkenteni, ezt a munkáltató a minimum 7 napos bejelentési kötelezettség betartásával minden további nélkül megteheti. Ugyanez áll fordított esetben is.

A kieső bért a rövidített munkaidő alkalmazása során ugyanolyan arányban pótolják, mint a munkanélküli-járadéknál: 55, illetve 60%-ban, az eltartottak számától függően. Amennyiben a kollektív szerződés úgy rendelkezik, a bérkiesés pótolható 100%-ig is. A rövidített munkaidőért járó részleges munkanélküli-segély forrását a munkanélküli-biztosítási alapok képezik.

A rövidített munkaidőben dolgozók támogatása egyébként sokkal magasabb, mint a rendszeres munkanélküli-járadékban részesülőké. 1987 és 1990 között a napi támogatás összege a programban résztvevők esetében 941 belga frank (BF) volt – szemben a 682 BF átlagos napi járadékkal. A 38%-os különbség egyfelől azzal magyarázható, hogy a segélyezettek még részmunkaidőben sem jutnak álláshoz, másfelől pedig a két csoport átlagbéreinek – ami a támogatás mindkét formájának az alapja – jelentős eltéréseivel.

A 14. táblázat összefoglalja a rövidített munkaidő 20 éves tapasztalatait.

Az adatok meglehetősen magas arányszámot mutatnak, ha a rövidített munkaidőben dolgozók teljes munkaidőben kifejezett számát a regisztrált munkanélküliek összességéhez viszonyítjuk. Ennek módszertani okai vannak. Belgiumban ugyanis azok a munkanélküliek is kaphatnak járadékot, akik nem keresnek aktívan állást. Emiatt a segélyezettek száma nagyobb, mint a regisztrált munkanélkülieké. Ettől eltekintve a 14. táblázatból levonható következtetések hasonlóak a német tapasztalatokhoz. Recesszió idején megugrik a rövidített munkaidő alkalmazása, de a trend összességében Belgiumban is csökkenést mutatott a nyolcvanas években.

#### 2.1.5. A rövidített munkaidő hatásai – egy esettanulmány példáján

A rövidített munkaidő mellett és ellene szóló gyakorlati érveket egy módszerrel is egyedülállóan érdekes hatásvizsgálat alapján mutatjuk be. (Mesa, 1984) Ezt Kaliforniában végezték el 1981–82-ben, ahol kísérleti jelleggel több vállalatnál is bevezették a rövidített munkaidőt. A kutatás során tételesen és számszerűen összehasonlították, hogy a munkáltató, a munkavállaló és a kormány számára melyik megoldás az előnyösebb: elbocsátani a dolgozókat vagy rövidített munkaidőben alkalmazni őket. Előjáróban meg kell jegyezni, hogy a két megoldás közti választást illusztráló amerikai példa az átmeneti munkaidő-csökkenést az ideiglenes elbocsátás USA-beli feltételeivel állítja szembe.

Ebben az esetben a munkáltatónak módja van a dolgozók visszavételére, ezért nem is kell végkielégítést folyósítani számukra. Az átmenetileg feleslegessé váló dolgozók ugyanakkor a visszahívásig munkanélküli-járadékban részesülnek, aminek az adminisztrációja – az előbbi fejezetben ismertetett szabályok miatt –

jóval munkaigényesebb a rövidített munkaidő Nyugat-Európában alkalmazott változatainál.

*a) A vállalatok érdekeltsége a rövidített munkaidőben*

A kísérletbe bevont vállalatok 86%-a meg volt elégedve a rövidített munkaidő konstrukciójával. A részvételt elsősorban a szakemberállomány megtartásának szándékával indokolták. Ennek azonban csak akkor van jelentősége, ha azok a dolgozók, akiket egyébként elbocsátanának, másutt találnak munkát és helyettesítésükre nincs mód. A kísérlet alanyai pozitívan értékelték, hogy a piaci lehetőségek jobbra fordulásával elkerülhetők az új dolgozók felvételével és betanításával kapcsolatos költségek. Hangsúlyozták azonban, hogy betanításra csak akkor van szükség, ha az azonos értékű munkaerő-helyettesítésre a munkaerőpiac nem ad esélyt. A munkáltatók a konstrukció előnyének tartották azt is, hogy a rövidített munkaidő alkalmazásával elháríthatók a berendezések gyakori leállítással és beindításával kapcsolatos költségek – bár megjegyezték, hogy ennek az előnynek az érvényesíthetősége a tevékenység jellegétől és a rövidített munkaidő bevezetésének módjától függ. Úgy vélték, hogy a program összekovácsolja a dolgozókat, javítja a munkamorált és kedvezőbb, szolidárisabb légkört teremt. Ha azonban nem az egész vállalatra kiterjedten alkalmazzák, előfordul, hogy megosztja a kollektívát. A rövidített munkaidő legnagyobb hátrányát a program magas adminisztrációs költségében és a következmények kiszámíthatóságának hiányában jelölték meg.

A munkáltatói érdekeltség szempontjából nagy jelentősége van annak, hogy melyik esetben magasabb a bérköltség (és az ezzel járó terhek): a rövidített munkaidőnél vagy az elbocsátásnál?

A válasz nem egyszerű. A dolgozókat ugyanis két csoportra lehet osztani: a nyertesekre, akiket a munkaidő rövidítése hiányában elbocsátának és a vesztesekre, akiket nem. Az elbocsátások természetrajzából következik, hogy a nyelők bére valószínűleg alacsonyabb, mint a veszteseké. A vizsgálat eredményei mindenesetre arra utalnak, hogy a rövidített munkaidő mellett adódó bérköltség abban az esetben lehet alacsonyabb mint az elbocsátás esetén, ha a két intézkedés munkaidőalapra gyakorolt hatása azonos. A rövidített munkaidő alkalmazása révén a kísérletbe bevont vállalatok átlagosan 16 USD/fő költséget takarítottak meg hetente a feltételezett elbocsátásokhoz képest. Ez zömében (15 USD) abból adódott, hogy mentesültek az új felvételek adminisztrációs és betanítási költségeitől.

*b) Munkavállalói nézőpont*

A kísérlet során a munkaidő-csökkentésnek azt a formáját választották, hogy egy nappal rövidítették a munkahetet, átlagosan 11,8 hét időtartamra. A kieső napra az érintettek munkanélküli-járadékban részesültek.

A dolgozók túlnyomórészt támogatták azt az elgondolást, hogy az elbocsátással szemben, ami relatíve kevesebb munkavállalót érint, de azokat teljes télenességre kárhozhatja, több ember viselje a recesszió negatív következményeit. 74%-uk hivatkozott a foglalkoztatás biztonságára, 33%-uk pedig méltányosságra, továbbá a megnövekedett szabadidőre. A helyi szakszervezetek ugyancsak nagyon meg voltak elégedve a rövidített munkaidő alkalmazásával.

A munkaidő újraelosztása természetesen a jövedelmek és szabadidő redistribúcióját is maga után vonja. A nyertesek nettó haszonra tesznek szert, mert a munkanélküli-járadéknál nagyobb bevételhez jutnak. A vesztesek ugyanakkor negatív eredménnyel zárnak, hiszen a kieső bért csak részlegesen kompenzálják számukra. A két csoportnak azonban eltérőek a szabadidő-preferenciái is.

A nyertesek esetén feltételezhető, hogy a munkanélküliséggel járó szabadidőt szívesen felcserélik munkára és az ezzel járó anyagi haszonra. Tehát: a rövidített munkaidő révén előnyösebb helyzetben vannak, mint ha elbocsátának őket. A vesztesek esete komplikáltabb. Ők ugyanis lemondtak jövedelmük egy részéről, és ezért cserében ugyan több szabadidőhöz jutottak, de ezt vagy előnyösebbnek tartják, vagy nem. Némelyiküket mondjuk eggyel több szabadnap – időarányosnál kisebb jövedelemvesztés mellett – bizonyára elégedettséggel tölt el. Azok a vesztesek viszont, akik anyagi gondokkal küszködnek, nem becsülik sokra a szabadidőt, még a rövidített munkaidő által nyújtott kedvező konstrukcióban sem. Ők tehát rosszul járnak.

Ahhoz, hogy a rövidített munkaidő az egyének számára kedvezőbb alternatívát jelentsen az elbocsátásnál, az szükséges, hogy a nyertesek és vesztesek közti redistribúció (beleértve a szabadidőt is) többé-kevésbé semleges valósuljon meg, azaz a veszteseknek ne kelljen hozzájárulniuk a munkanélküliség megelőzésének költségeihez. Ebben az esetben a vesztesek elégedettek lehetnek a rövidített munkaidővel, és elfogadják, hogy egyes kollégáik, akik náluk sokkal jobban járnak, megtartsák állásukat.

A kísérlet tanulsága szerint a nyertesek sokat profitáltak a programból. Mintegy 120 USD-ral több jövedelemhez jutottak hetente, mintha elbocsátották volna őket. Emellett társadalmilag és gazdaságilag is hasznosabbnak érezték magukat. A vesztesek nettó eredménye ugyanakkor heti 25 USD volt. A dolgozók összességére nézve tehát pénzügyi értelemben pozitív egyenleggel zárult a program. A rövidített munkaidő alatt átlagosan heti 233 USD bevételhez jutottak, ami elbocsátás esetén csak 228 USD lett volna. Emellett több szabadidőt nyertek és elkerülték a munkanélküliséget.

### *c) A rövidített munkaidő – kormányzati szemszögből*

Az elbocsátás, illetve a rövidített munkaidő közötti választást kormányzati szemszögből két tényező befolyásolja: az adó- és járulékbefizetés alakulása, továbbá a munkanélküliséggel kapcsolatos kiadások nagysága. Feltételezve, hogy a kényszerű munkaidő-csökkentés miatt kieső idő megegyezik a potenciális elbocsátottak munkaidőalapjával, továbbá, hogy az elbocsátottak az alacsony keresetűek közül kerülnének ki, azt mondhatjuk, hogy az adó- és járulékbefizetés alapját képező bértömeg elbocsátások esetén magasabb, mint a rövidített munkaidő esetében. Ilyen megközelítésben tehát az adóhivatal, a társadalombiztosítás és a munkanélküli-biztosítás kevesebb bevételhez jut, ha az elbocsátással szemben a rövidített munkaidő alkalmazására kerül sor.

Ugyanakkor a munkanélküli-biztosításban elért megtakarítások ezt a bevételkiesést kompenzálhatják, sőt meg is haladhatják, főleg ha figyelembe vesszük az elkerült munkanélküliség nem anyagi előnyeit. De ettől eltekintve is, a kormánynak kötelessége, hogy a munkanélküliség terhére igazságosabban ossza el a társadalomban.

A kaliforniai kísérlet mindenesetre arra az eredményre jutott, hogy a rövidített munkaidő a kormányzat szempontjából drágább, mint az elbocsátás. Az egy érintett dolgozóra vetített heti bevételkiesés 8 USD volt. Ugyanakkor a vállalatokat, egyéneket és a kormányt érintő pénzügyi hatások egyenlege összességében pozitív. A társadalom egésze szempontjából a rövidített munkaidő az elbocsátáshoz képest 15 USD/fő heti bevételi többletet, illetve 11 USD/fő heti többletkiadást jelentett. Így a költség/haszon arány 1:1,4 volt a rövidített munkaidő javára.

## 2.2. RÉSZMUNKAI DŐS FOGLALKOZTATÁS MINT A MUNKAMENNYISÉG ÖNKÉNTES MEGOSZTÁSÁNAK ESZKÖZE

Az egyéni időpreferenciák változása, a szabadidő iránti igények növekedése vetette fel azt a gondolatot, hogy a work-sharing típusú munkaidő-csökkentés előmozdítható az önként választott rész munkaidős foglalkoztatás azon formáival is, amelyek a munkamennyiség mellett megosztják a munkából származó jövedelmeket is.

Nyugat-Európában a nyolcvanas évek elején a munkakörmegosztás kormányzati támogatásával ösztönözték a rész munkaidős foglalkoztatás terjedését, alapvetően háromféle módon:

- egyszeri anyagi hozzájárulást adtak a teljes munkaidős állások részidős munkakörökre bontásához;
- ideiglenesen és részlegesen magukra vállalták a munkaidő csökkenéséből eredő bérkiesés pótlását és
- a kormányzat mint munkáltató maga is kezdeményező lépéseket tett a rész munkaidős foglalkoztatás bővítésére a köztisztviselői munkakörökben. (*Casey*, 1983)

### a) Új részidős munkahelyek létrehozásának támogatása

Aligha vonható kétségbe, hogy technikailag a legtöbb teljes munkaidős állás felosztható rész munkaidősre. Ez azonban többletköltséggel jár, melynek megnyilvánulási formái a következők:

- a dolgozók kiválasztása, felvétele, betanítása;
- a munkahelyteremtés beruházási költségei, amelyek akkor merülnek fel, ha a rész munkaidős dolgozókat nem egymást váltva, hanem egyidejűleg foglalkoztatják;
- azok a munkáltatói kötelezettségek, amelyek nem bérrel, hanem a foglalkoztatottak létszámával arányosak (pl. csökkent munkaképességű dolgozók foglalkoztatása a vállalati létszám arányában).

Mindaz visszatartja a munkáltatókat a pótlólagos munkahelyteremtéstől. Ezért a kormányzatnak részt kell vállalnia a finanszírozásban, és/vagy mentesítenie kell a munkaadókat a pótlólagos kiadásoktól.

E gondolatmenetet követve az *NSZK-ban*, *Hollandiában* és *Nagy-Britanniában* a kormány a nyolcvanas évek elején egyszeri hozzájárulást fizetett a munkahelyteremtés költségeihez meghatározott feltételek teljesülése mellett (például az új részidős állás egy teljes munkaidős munkahelynek a megosztásával jöjjön

létre, a munkaidő érje el a biztosított munkaviszony alsó határát, szakképzett nődolgozóval, regisztrált munkanélkülivel stb. töltsék be).

*Franciaországban* viszont úgy módosították a foglalkoztatottak létszámához igazodó befizetési kötelezettségeket, hogy abban a rész munkaidősök munkaóráit teljes munkaidőre átszámítva vették figyelembe.

*b) A dolgozók ösztönzése a rész munkaidő vállalására*

A teljes munkaidőben dolgozók érdekeltségét nagy valószínűséggel fokozni lehet abban, hogy rész munkaidős foglalkoztatást vállaljanak, ha a kormányzat részlegesen pótolja az átállásból adódó bérkiesést, és biztosítja, hogy a rész munkaidősöket társadalombiztosítási és munkajogi szempontból a teljes munkaidősökkel azonos védelem illesse meg.

E gondolat jegyében született meg Hollandiában a bérkompenzáció ötlete, aminek az volt a lényege, hogy a teljes munkaidős állás részidősre való felcserelését követő első hat hónapban a kormányzat átvállalta a bérkiesés 60, a következő hat hónapban pedig a 30%-át. A kormány azt várta ettől az intézkedéstől, hogy férfiakkal tudja gyarapítani a rész munkaidősök körét.

*Belgiumban és Franciaországban* ugyanakkor a rész munkaidőben foglalkoztatottak hátrányos helyzetének megszüntetését állították a középpontba, amit az elbocsátással szembeni védelem kiterjesztésével, a fizetett szabadsághoz való jog előírásával, továbbá úgy valósítottak meg, hogy a rész munkaidős dolgozókat is bevonták a betegség- és balesetbiztosításba.

*c) A kormányzat mint munkáltató kezdeményező lépései a rész munkaidős munkahelyek bővítésében*

Az NSZK-ban, Hollandiában, Belgiumban és Franciaországban a rész munkaidős foglalkoztatás lehetőségét beépítették a közalkalmazotti és köztisztviselői jogviszonyról szóló törvénybe. Ezzel nemcsak a munkahelyek körét gyarapították, hanem példát mutattak a magánszektorban is a rész munkaidős foglalkoztatás iránti fogadókészség bővítésére.

*d) A programok értékelése*

A német, holland és brit tapasztalatok egyaránt arra utalnak, hogy a munkahelyteremtés anyagi támogatása a munkamennyiség újraelosztása szempontjából nem túl hatásos eszköz, mert:

– olyan új munkahelyek megteremtését finanszírozta, amelyek enélkül is létrejöttek volna, és

– a hozzájárulás alig tudta érdekeltté tenni a munkáltatókat abban, hogy a rész munkaidős foglalkoztatás hagyományos körén kívül teremtsenek olyan új munkaalkalmakat, amelyek a magasabb képzettséggel rendelkező (és férfi) munkavállalók számára is valódi alternatívát jelenthettek volna a teljes munkaidővel szemben.

Eredményesebbnek tűntek azok a programok, amelyek az állásteremtés munkaadót sújtó hátrányainak a felszámolásra irányultak. Pozitív hatásuk azonban inkább a részidős munkaalkalmak számszerű gyarapodásában, mintsem az állások összetételének kívánatos alakulásában jelentkezett.

Ami a munkavállalók számára biztosított közvetlen anyagi támogatás mód-

szerét illeti, a holland kísérletből arra lehet következtetni, hogy az önmagában szintén kevésbé ösztönző. A bérkiesés részleges kompenzálása ugyanis nem elegendő azok számára, akik gazdasági kényszerből vállalnak teljes munkaidős állást. Azok viszont, akiket az anyagiak nem befolyásolnak, enélkül is rászánják magukat a váltásra.

A részidős munkaviszony emancipálására irányuló intézkedések beváltak. Ezek ugyan látványos eredményt nem hoztak, de legalább megszüntették a hátrányos megkülönböztetést.

Az érintettek körében kedvező visszhangra talált, hogy a kormány mint munkáltató is szerepet vállalt a részmunkaidős foglalkoztatás elterjesztésében.

Ha tehát minőségi áttörést nem is sikerült elérni ezekkel a programokkal, hiszen a részmunkaidős munkahelyek összetétele alig változott, mennyiségi növekedést – közvetlen vagy közvetett formában – feltétlenül. A korábbi fejezetben közölt statisztikai adatok ezt jól alátámasztják. A legmeggyőzőbb példa Hollandia esete, ahol a támogatási rendszer a legsokoldalúbb volt. Nyilvánvalóan ennek is köszönhető, hogy a részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya 15 év alatt a nyolcszorosára nőtt.

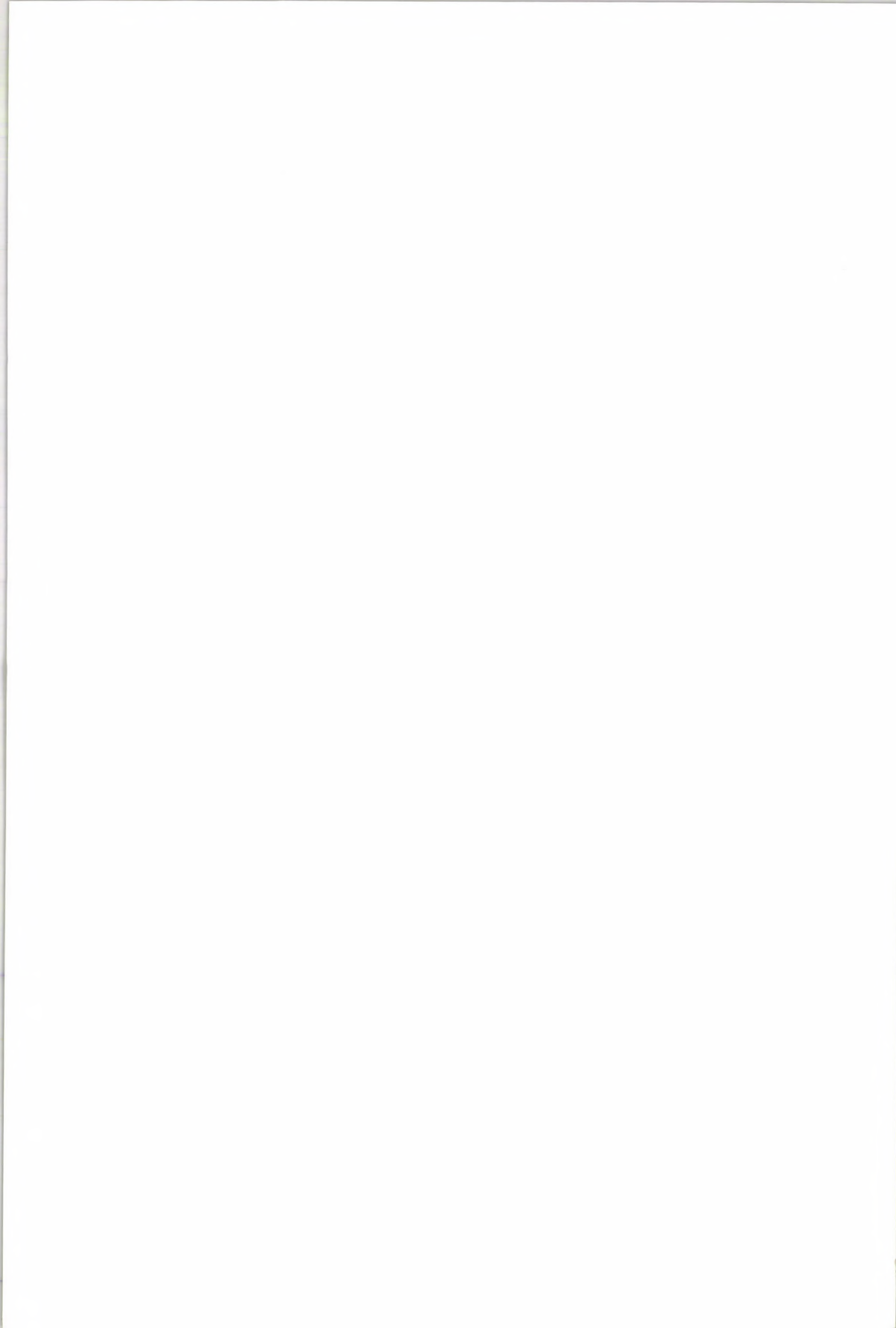
## Hivatkozások

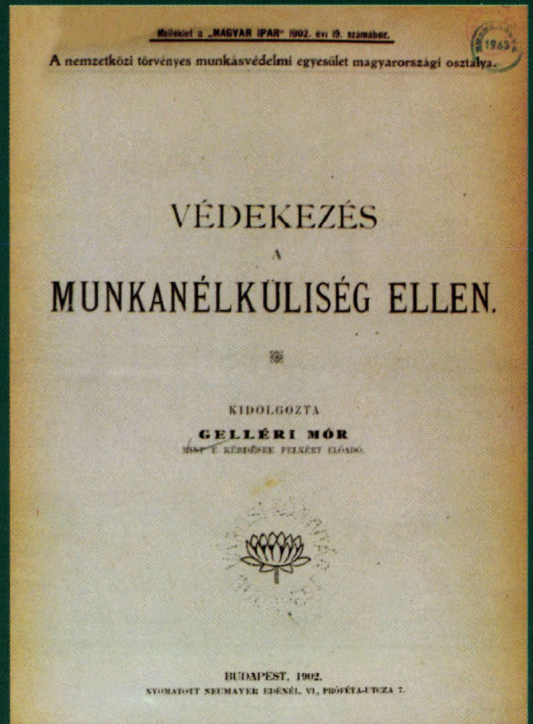
- Best, F.*, 1980: Exchanging earnings for leisure: Findings of an exploratory national survey on work time preferences. Research and Development Monograph, N. 79, Washington, D. C, Unites States Department of Labour
- Beveridge, W.*, 1944: Full employment in a free economy. London, George Allen and Unwin
- Borg, K.–Skouby, K. E.*, 1988: The working time in Denmark. Paper for the 2nd Symposium on Working Time, May 25–27, Paris
- Bosch, G.*, 1990: From 40 to 35 hours reduction and flexibilisation of the working week in the Federal Republic of Germany. International Labour Review, Vol. 129. No. 5, 611–627. old.
- Boulin, J. Y.*, 1992: L' évolution du temps de travail en Europe. Futuribles, Avril, No. 2, 69–95. old.
- Brinkmann, Ch.*, 1986: Überstunden: Entwicklung, Strukturen und Bestimmungsgrößen. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, No. 98, Nürnberg
- Bruche, G.–Casey, B.*, 1982: Arbeitsmarktpolitik unter Stagflationsbedingungen. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 15, No. 3, 87–118. old.
- Casey, B.*, 1983: Staatliche Maßnahmen zur Förderung der Teilzeitarbeit: Erfahrungen in Belgien, Frankreich, Grossbritannien, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 16, No. 3, 414–426. old.
- Fleschenhar, H. R.*, 1979: Kurzarbeit – Strukturen und Beschäftigungswirkung. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 12, No. 3, 362–373. old.
- Fujimoto, T.*, 1988: Today's Working Time Problem in Japan. Science of Labour, Vol. 64, No. 3, 1–53. old.
- van Ginneken, W.*, 1984: Employment and reduction of the work week: A comparison of seven European macro-economics models. International Labour Review, Vol. 123, No. 1, 35–51. old.
- International Labour Organisation, 1988: Working time issues in industrialised countries. ILO, Geneva
- Kühl, J.*, 1991: Arbeitsmarktpolitik unter Druck: Arbeitsplatzdefizit und Kraftmangel im Westen, Beschäftigungskatastrophe im Osten. In: Die alte Bundesrepublik. Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen, 482–501. old.
- Lecher, W.*, 1983: Arbeitslosigkeit und Arbeitszeitpolitik im internationalen Überblick. WSI-Mitteilungen, No. 4, 248–280. old.
- Mesa, J. M.*, 1984: Short-time working or lay-offs? Experience from Canada and California, International Labour Review, Vol. 123, No. 1, 99–115. old.

- Neifer-Dichmann, E.*, 1991: Working time reduction in the former Federal Republic of Germany: A dead end for employment policy. *International Labour Review*, Vol. 130, No. 4, 512–522. old.
- OECD, 1989: *Manpower Measures: Synthesis of the Main Findings of the Evaluation Programme*. Paris, OECD
- OECD, 1991: *Employment Outlook*, Paris, July
- Owen, J. D.*, 1979: *Working hours: An economic analysis*. Lexington, Massachusetts, D. C. Heath
- Rosenberg, S.*, 1988: *The Duration, Structure, Reduction and Flexibilization of Working Time in the United States*. Paper for the 2nd Symposium on Working Time, May 15–27. Paris
- Schmid, G.*, 1982: *Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: ein Plüyoder für einen Schritt zurück und zwei Schritte vor*. Wissenschaftszentrum Berlin
- Schoenaich-Carolath, A. F.*, 1989: *Arbeitszeitpolitik in den Mitgliedstaaten der EG*. *Wirtschaftspolitische Blätter*, No. 1, 53–60. old.
- Seicht, G.*, 1981: *Betriebswirtschaftliche Aspekte der Arbeitszeitverkürzung*, in: *Seicht, G.,–Clement, W.,–Heinrich G.: Arbeitszeitverkürzung*. Institut für Angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Wien 15–148. old.
- Seifert, M.*, 1991: *Employment effects of working time reductions in the former Federal Republic of Germany*. *International Labour Review*, Vol. 130, No. 4, 497–510. old.
- Vroman, W.*, 1992: *Short Time Compensation in the U. S., Germany and Belgium*. Urban Institute, Washington, D. C., June
- Watson, G.*, 1992: *Hours of work in Great Britain and Europe*. *Employment Gazette*, November, 539–557. old.
- White, M.*, 1987: *Working hours: Assessing the potential for reduction*. International Labour Office, Geneva
- Zachmann, R.*, 1986: *Reduction of working time as a means to reduce unemployment. A microeconomic perspective*. International Labour Office, Vol 125, No. 2, 163–175. old.

Max Weber Alapítvány – MTA Közgazdaságtudományi Intézet –  
Societas Kiadó – T-Twins Kiadó, 1995  
Felelős kiadó a Max Weber Alapítvány elnöke, az MTA Közgazdaságtudományi Intézet  
igazgatója, a Societas Alapítvány elnöke és a T-Twins Kiadó igazgatója  
Szövegrögzítés, tördelés: Szocio-Typo bt.  
Műszaki szerkesztő: Nyiri András  
Készült a Akaprint Nyomdaipari Kft.-ben  
9421832  
Felelős vezető dr. Héczey Lászlóné  
ISSN 0236-9834  
ISBN 963 7977 85 6







A munkanélküliség megjelenésével Magyarország is rákényszerült arra, hogy segélyezési és támogatási rendszerek egész sorát vezesse be anélkül, hogy ezek hatásait és mellékhatásait pontosan fel tudta volna mérni. De hogyan is történhetett volna másképp? Az első évek tapasztalataiból és hibáiból sok mindent megtanulhattunk, de talán ezek után sem késő rendszeres formában áttekinteni, mit várhatunk a szóban forgó eszközöktől. A kötet tanulmányai a munkanélküli-segélyezés, a korai nyugdíjazás, az átképzés, a foglalkoztatási szubvenciók és az átfogó regionális válságkezelés témaköreit tárgyalják, bemutatva a legelterjedtebb megoldások funkcióit, várható hatásait s nem szándékolt következményeit, alkalmazásuk korlátait – a foglalkoztatáspolitikai színét és fonákját.

MAX WEBER ALAPÍTVÁNY  
MTA KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI INTÉZET  
SOCIETAS ALAPÍTVÁNY  
T-TWINS KIADÓ

