

SIMONYI ÁGNES

SZOCIÁLPOLITIKAI VÁLTOZATOK A KELET-KÖZÉP EURÓPAI ORSZÁGOKBAN*

A tanulmány áttekinti a társadalmi kohéziót érintő kihívásokat az EU új tagállamaiban és a társadalmi befogadást támogató változó közpolitikákat ezekben az országokban. Összegezi a GRINCOH-projektben és más nemzetközi kutatásokban elemzett társadalmi problémákat és az ezekkel szembeni védelem érdekében hozott jóléti beavatkozásokat. Bemutatja azokat az eltérő tendenciákat, amelyek az új tagállamoknak a kelet-közép-európai átalakulást követően, majd a közelmúltbeli gazdasági válság kihívásaira (a munkaerőpiaci kirekesztés ellen, a hátrányos helyzetűek befogadása, a szegénység és az egyenlőtlenségek elleni küzdelem terén) adott szociálpolitikai válaszait jellemzik. A tanulmány hangsúlyozza a jóléti politikáknak a gazdasági fejlődést és a társadalmi összetartozást támogató jellegét; a szociálpolitikai beavatkozások (mind jövedelemtranszferek, mind szolgáltatások révén) beruházásokat jelentenek a növekedés, a versenyképesség és az innováció társadalmi erőforrásaiba.

Bevezetés

Rossz időkben terjednek azok a nézetek, hogy a szociálpolitika valami olyanfajta „maradékélvű”, reziduális politika, amivel „várni kell, amíg a gazdaság működése nem sikeres” (Heintz–Lund 2012: 26). A GRINCOH-project szándéka az volt, hogy egy másik tudományos áramlatot erősítsen kutatási tapasztalataival, melyek szerint a szociálpolitika az emberi erőforrások és képességek fejlesztésében betöltött szerepe révén olyan területeken befolyásolja a gazdaság eredményességét, mint a foglalkoztatás, a versenyképesség és az innováció. A társadalmi összetartozás erősítése az Európai Unió 2000-ben elhatározott Lisszaboni Stratégiájának

* A tanulmány eredetileg angolul jelent meg a „GRINCOH – Growth – Innovation – Competitiveness – Fostering Cohesion in Central and Eastern Europe” projekt honlapján 2015. február 2-án „Assessing Social Policy Variations across CEE Countries” címmel. Megtalálható a www.grincoh.eu honlapon. A GRINCOH-projektet az EU 7. keretprogramja a 290657 számú megállapodás alapján finanszírozza. Ez az elemzés nagyrészt a projekt keretében a kelet-közép-európai uniós tagállamok társadalmi kihívásairól, az azokra adott különböző szociálpolitikai válaszok és a projekt honlapján közzétett tanulmányok felhasználásával és Gács János közreműködésével készült.

szerves része volt, az évek során azonban ennek az elemnek a figyelmen kívül hagyása gyengítette olyan „lísszaboni célok” megvalósítását, mint a tudásalapú társadalom megvalósítása, valamint a több és jobb munkahely teremtése. A szociális biztonság különösen gazdasági hanyatlás idején válik fontossá, amikor ezzel lehet megteremteni az emberek védelmét az elszegényedés ellenében, továbbá a társadalmi integrációt, a gazdaság újraéledését és fellendülését biztosítani képes emberi erőforrások optimális felhasználása érdekében. A tanulmány felhívja a figyelmet a szociálpolitika gazdasági növekedést és társadalmi összetartozást széles körben ösztönző jellegére; arra, hogy az „elosztási zavarok” korrekciója mellett a szociálpolitikai beavatkozások (mind a transferek, mind a szolgáltatások) egyúttal a növekedés, a versenyképesség és az innovációk emberi és társadalmi erőforrásaiba fektetett beruházásoknak tekintendők.

A tanulmány első része az új tagállamokban érzékelhető társadalmi kihívásokat mutatja be, majd a projekt keretében elemzett néhány területen ismerteti a szociálpolitikai beavatkozásokat, végül a harmadik részben a kelet-közép-európai jóléti rendszerek sajátos fejleményeit – a hasonlóságokat és a különbségeket – értékeli a szakirodalom összehasonlító elemzéseinek felhasználásával.

A társadalmi összetartozás kihívásai

Az európai társadalmak az elmúlt években különböző – esetenként új, máskor elmélyülő korábbi – kihívásokkal küzdenek; növekvő egyenlőtlenségekkel, egyes társadalmi csoportok (gyermekes családok, etnikai kisebbségek, migránsok) növekvő szegénységével, a nők, a fogyatékkal élők, az életkoruk vagy alacsony képzettségük szerint megkülönböztetettek kirekesztésével. A szegénység, az egyenlőtlenség és a kirekesztés egymással is összefüggő következményei az oktatás romló eredményeiben, a társadalom egészségi állapotában, a demográfiai folyamatokban és a rendelkezésre álló emberi erőforrások minőségének korlátaiban kimutathatók.

Növekvő egyenlőtlenségek Európában, a kelet-közép-európai országok széttartó tendenciái

A jelen társadalmi kihívásainak megértéséhez fontos látni ezek eddigi trendjeit. A GINI (szintén az EU 7. kutatási keretprogramja keretében végzett) projekt az EU- és az OECD-tagállamokra kiterjedően az 1980–2010 közötti harminc év távlatában országonként vizsgálta és hasonlította össze az egyenlőtlenségi tendenciákat. A változó egyenlőtlenségek e hosszabb távú elemzése (Tóth 2013) összehasonlítja az EU régi és új tagállamait, és miközben e két országcsoporton belül is kimutatja a különbségeket, egyúttal az egyes országcsoportok változó pozícióit a jóléti rendszerek különböző modelljeivel összefüggésben is vizsgálja.

Tóth (2013: 1–2) a vizsgált 30 EU- és OECD-ország növekvő egyenlőtlenségeit az alábbi hosszú távú tendenciákban foglalja össze¹:

- A 30 országban az egyenlőtlenséget mérő Gini-együttható az időszak végén átlagosan magasabb szintű volt (0,228–0,373), mint az időszak elején (0,20–0,33).
- Az egyenlőtlenség növekedése nem minden országra jellemző; egyes országokban (Ausztriában, Belgiumban, Franciaországban, Írországon, Olaszországban, Szlovéniában) az egyenlőtlenség bár ingadozott, de többnyire változatlan maradt, míg más országokban a növekedés jelentős volt.
- Az átalakuló országok (Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia) drámai növekedést mutattak, de néhány északi országban (Finnországban, Svédországban) is jelentősen – még ha az előzőekhez képest kisebb mértékben is – növekedett az egyenlőtlenség.
- Néhány országban (mint a Baltikumban a '90-es évek elején, Bulgáriában és Romániában két hullámban, a '90-es évek elején majd a 2000-es években) az egyenlőtlenség hirtelen nőtt meg, míg az északi országokban és Hollandiában a folyamat a három évtized során fokozatosan zajlott le.
- Az északi országok a '80-as évekbeli legalacsonyabb egyenlőtlenségi szintről mozdultak el a középszintű egyenlőtlenséget mutató csoport felé.
- Az egyenlőtlenségek csökkenésének jelensége is kimutatható rövidebb időszakokban, általában radikálisabb egyenlőtlenségnövekedést követően (pl. Bulgáriában, Észtországban és Magyarországon).
- Az átalakuló országok – amelyek a '80-as években alacsony egyenlőtlenségi szinten voltak – jelentős divergenciát mutattak; különösen a balti államokban, Bulgáriában és Romániában volt nagymértékű az egyenlőtlenség növekedése, olyannyira, hogy ezek a magasabb egyenlőtlenségi szintű csoportba kerültek.²

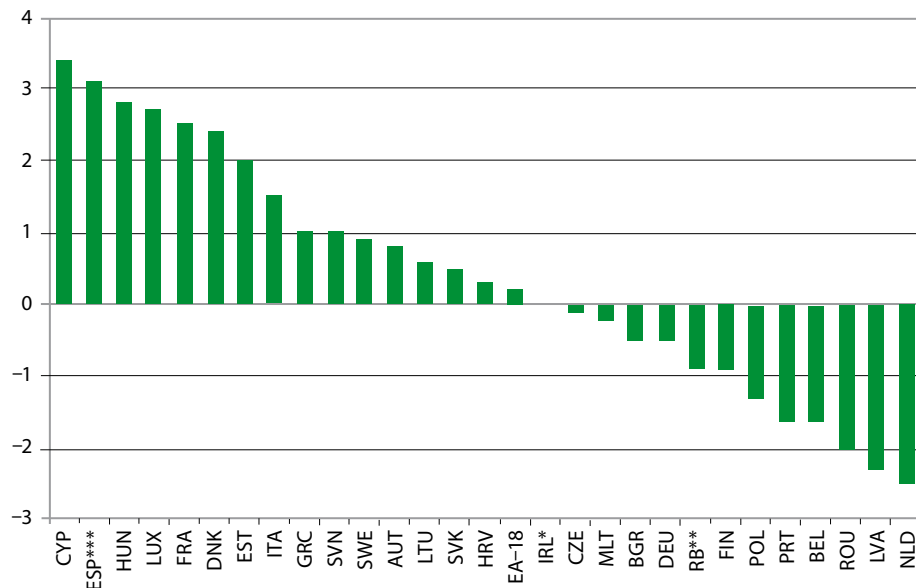
Az egyenlőtlenségeknek ez a mintázata némileg módosult a legutóbbi gazdasági válság során. A válság alatt és azt követően az egyenlőtlenségek csökkentek Lengyelországban, Lettországon, Romániában és a Cseh Köztársaságban, míg nőttek Magyarországon, Észtországban és némileg Szlovéniában, Litvániában és Horvátországban is. Ez azt jelenti, hogy egyes, magasabb egyenlőtlenségi mutatókkal bíró országok, mint Lengyelország, Lettország, Románia és Bulgária csökkenő egyenlőtlenségekkel reagáltak a válságra, míg más, viszonylag alacsony

¹ A GINI-projekt eredményei megerősítik az OECD korábbi publikációiban is jelzett folyamatokat, és egyúttal további értelmezési kereteket is nyújtanak ezekhez (OECD 2008, 2011, 2013).

² A GINI-projektben az egyenlőtlenség idősoros mutatóinak elemzését az egyenlőtlenségek érzékelését és értékelését illető attitűdvizsgálatok adataira épülő országtanulmányok egészítik ki (Tóth 2013: 15, 35–59). A közép-kelet-európai országokat illetően a szerző megjegyzi, hogy az egyenlőtlenség kiugróan nagy növekedése ellenére a balti államokban az egyenlőtlenségekkel kapcsolatos frusztráció viszonylag mérsékelt maradt (uo.: 31). Ugyanakkor a frusztráció Magyarországon a legmagasabbak közé tartozik, miközben a magyar egyenlőtlenségi szint ugyan jelentősen emelkedett, de nem tartozik a legmagasabbak közé (uo.: 32–34).

nyabb egyenlőtlenségű országok, mint Magyarország, Szlovénia és Szlovákia a válság alatt és azt követően az egyenlőtlenségek növekedését tapasztalták meg. A válságot követő időszakban az egyenlőtlenségek tovább nőttek Litvániában és Észtországban, amelyek már előzőleg is a magasabb egyenlőtlenségű mutatókkal bíró kelet-közép európai országok közé tartoztak (1. ábra).

1. ábra: A Gini-együttható változásai, 2008–2013

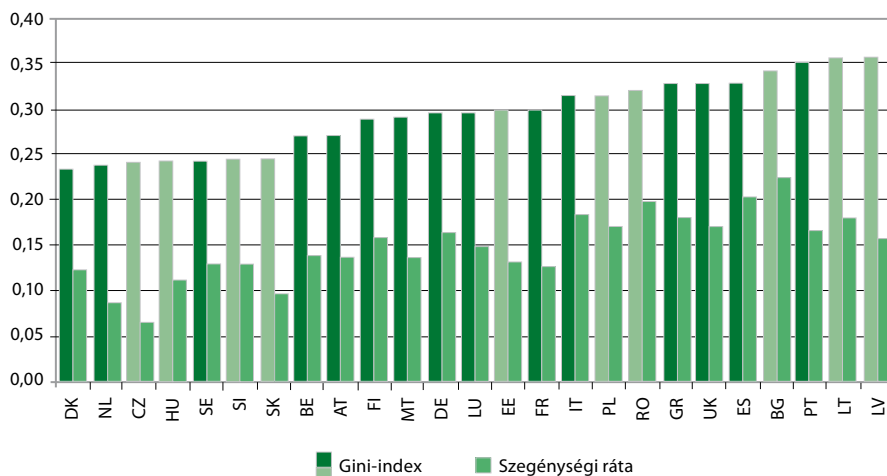


Forrás: iAGS (2015: 67, Figure 19).

Egyenlőtlenségek és a létrehozó erők – pillanatfelvétel

A GRINCOH-projekt tanulmányai azt mutatják, hogy az átalakulás 25 éve alatt a kelet-közép-európai országok az egyenlőtlenségek és a szegénység legfőbb társadalmi kihívását illetően távolról sem homogének (2. ábra). A mutatók (a Gini-együttható és az EU-SILC 2010-es adatokból számított szegénységi ráta) európai összehasonlításban meglehetősen alacsonyak a legtöbb közép-európai országban (a Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Szlovéniában és Szlovákiában), míg a legmagasabbak közé tartoznak néhány kelet-európai tagállamban (Lettországon, Litvániában és Bulgáriában). Az első csoport a skandináv országok mutatóival mutat hasonlóságot, a második pedig a dél-európaiakhoz és az Egyesült Királysághoz (Leitner–Stehrer 2013).

2. ábra: Gini-együtthatók és szegénységi ráták a háztartások rendelkezésre álló jövedelmei/fő alapján, 2010



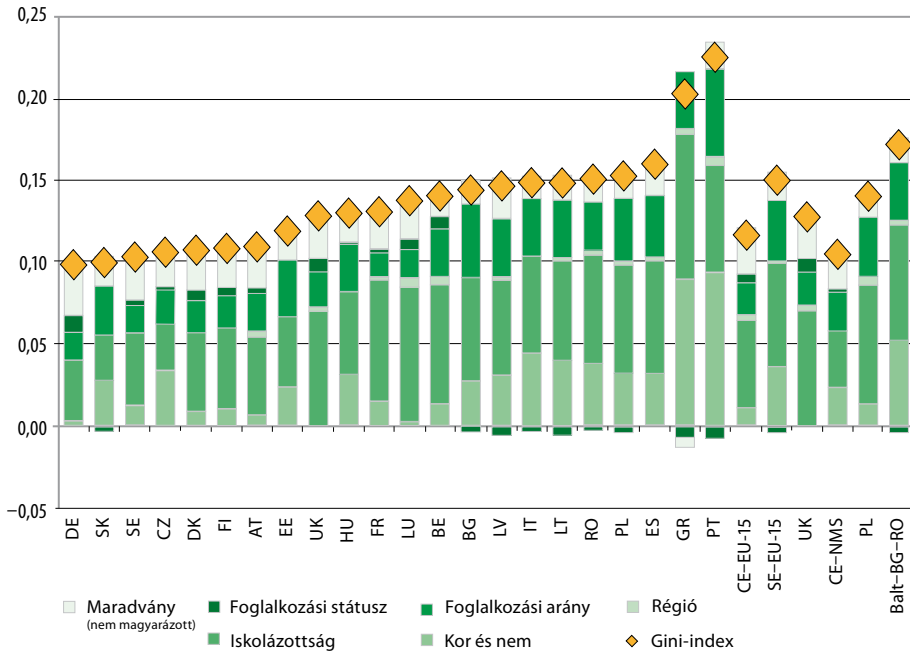
Forrás: Leitner–Stehner (2013: 6, Figure 1).

A GRINCOH-projekt során Leitner és Stehrer (2013) a háztartási jövedelmek egyenlőtlenségei mellett az egyenlőtlenségek más dimenzióit is megvizsgálta; így a háztartások egészségi állapotának, iskolázottsági szintjének és lakásszínvonalának egyenlőtlenségeit is. A háztartások *egészségi állapotának és lakásszínvonalának* egyenlőtlenségeit illetően nem találtak jelentősebb eltéréseket az országcsoportok között, a kelet-közép-európai országok egyenlőtlenségei azonban mindkét dimenzióban meghaladják az EU-átlagot (kivéve Szlovákiát, Szlovéniát és a Cseh Köztársaságot a lakásszínvonal egyenlőtlenségei tekintetében). A háztartások *iskolázottsági színvonalát* illetően azonban a kelet-közép-európai országok között jóval nagyobbak az egyenlőtlenségek terén a különbségek; a Cseh Köztársaság és Szlovákia mutatják e téren a legalacsonyabb egyenlőtlenséget, míg Románia és Lengyelország a legmagasabbat az új tagállamok csoportjában, amely összességében azért az EU iskolázottsági egyenlőtlenségeinek átlaga alatt van (uo.: 5–8).

A szerzők (különböző tényezők hatásait szétválasztó) dekomponáláson alapuló elemzése azt mutatta, hogy az iskolázottsági színvonal és a munkaerő-piaci részvétel képezik az egyenlőtlenségek legfontosabb mozgatóit. A *jövedelmi egyenlőtlenségek* tekintetében a háztartások tagjainak foglalkoztatási szintje bizonyult a legfőbb mozgatóerőnek az egész unióban. A második legfontosabb hatást a háztartásfők iskolázottsági szintbeli különbségei gyakorolták a jövedelmi egyenlőtlenségekre. A nem és kor szerinti különbségek kombinált hatása ugyanakkor az egyenlőtlenségeknek csak egy kisebb részét magyarázzák a tagállamokban. Ugyanez igaz a város/vidék különbségek egyenlőtlenségi hatását illetően is; bár Lengyelországban, Bulgáriában és Romániában van jelentősebb szerepük a jövedelmi egyenlőtlenségek előidézésében (uo.: 20, Figure 6). Az iskolázott-

sági különbségek egyenlőtlenséget előidéző hatása erősebb lett, amikor a szerzők a *többdimenziós egyenlőtlenség* mutatóját illetően végeztek el (az ún. Shapely-módszerrel) a dekomponálást (3. ábra). Ugyanakkor a munkaerő-piaci részvétel különbségeinek továbbra is jelentős maradt – bár némileg csökkent – az egyenlőtlenségeket előidéző hatása, miközben a város/vidék különbségek a legtöbb ország esetében elhanyagolható hatást mutattak (uo.: 23–24).

3. ábra: A többdimenziós egyenlőtlenség mozgatórugói (Shapely-módszerrel való dekomponálás alapján)



Forrás: Leitner–Stehrer (2013: 21, Figure 7).

Leitner és Stehrer a jövedelmi és a többdimenziós egyenlőtlenségek alapján a kelet-közép-európai országokon belül *két jól elkülöníthető és egy „köztes” csoportot* írtak le (uo.: 25):

- „A Cseh Köztársaság, Szlovákia és Szlovénia alkotják az egyik csoportot, amelyet minden tekintetben az egyenlőtlenségek EU-n belüli alacsony szintje jellemez (kivéve az egészségi állapotot).
- A másik csoportot alkotó Bulgária, Románia, Lengyelország, valamint a két balti állam, Lettország és Litvánia (az iskolázottsági szintbeli különbségeket kivéve) minden tekintetben az EU magas egyenlőtlenséget mutató országai közé tartoznak.

- Magyarország és Észtország ún. „köztes” csoportot alkotnak; az első alacsony jövedelmi különbségek mellett meglehetősen magas egyenlőtlenségeket mutat az egészségi állapot és lakásviszonyok tekintetében; Észtország viszont a lakásviszonyok magas egyenlőtlenségei mellett az EU átlagához közelítő jövedelmi egyenlőtlenséget mutat, a háztartások iskolázottsági egyenlőtlenségeit illetően pedig alacsonyat.

A szerzők a kelet-közép-európai országok egyenlőtlenségeinek mozgatórugói tekintetében is különbségeket mutattak ki (vö. 3. ábra):

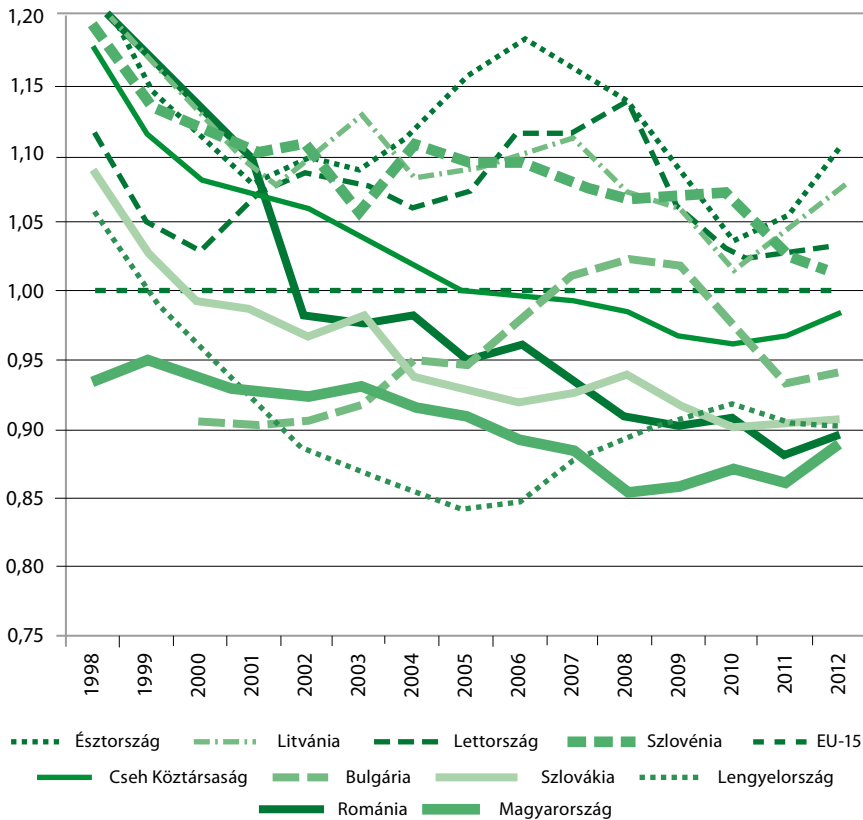
- A magas egyenlőtlenségeket mutató balti államokban, Bulgáriában és Romániában az iskolázottsági különbségek mellett a kor és a nem kombinált mutatója jelzi a második legfontosabb hatást. Esetükben a háztartások tagjainak foglalkoztatási aránya ez utóbbinál valamivel csekélyebb hatást gyakorol, miközben a város/vidék különbségeknek is van bizonyos szerepe az egyenlőtlenségek előidézésében.
- Lengyelország hasonló az első csoportbeliekhez, amennyiben az iskolázottsági különbségek gyakorolják a legnagyobb hatást a többdimenziós egyenlőtlenségre, de a háztartástagok foglalkoztatási arányának hatásához képest a kor és a nem lényegesen csekélyebb befolyással van az itteni egyenlőtlenségekre. Ugyanakkor a város/vidék különbségek némileg erősebben hatnak Lengyelországban, mint az előző csoportban.
- A közép-európai új tagállamokban (amelyek az alacsonyabb egyenlőtlenségű csoportba tartoznak) az iskolázottsági különbségek képezik az egyenlőtlenségek fő mozgatóerejét, miközben a kor és a nem a háztartások tagjainak foglalkoztatási arányához hasonló jelentőségű egyenlőtlenségi hatást mutatnak (miközben nem látható a város/vidék különbségek hatása).

Nők és fogyatékkal élők munkaerő-piaci kirekesztése

A nők foglalkoztatási pozícióit elemző Csillag–Samu–Scharle (2014) tanulmány alátámasztotta az iskolázottsági és a korbéli különbségek szerepét az egyenlőtlenségek kialakulásában.

Ismert, hogy 1989 óta az átalakulási válság következményeként a kelet-közép-európai országok elvesztették európai előnyüket a nők (különösen pedig a kisgyermekes anyák) foglalkoztatási szintjét illetően. A fellendülés lassú volt, és a női foglalkoztatás az új tagállamok többségében a régi tagállamokhoz (EU-15-höz) képest csökkenő maradt (4. ábra).

4. ábra: A kelet-közép-európai új tagállamok női foglalkoztatási szintje a régi tagállamokhoz viszonyítva, 20–64 éves nők (EU-15 = 1)



Forrás: Csillag–Samu–Scharle (2014: 3, Figure 1).

Csillag–Samu–Scharle (2014) a 2001–2011 közötti időszakot tanulmányozva bemutatták, hogy a globális válságig a női foglalkoztatás egész Európában emelkedett, majd 2008 és 2011 között 65–66 százalék körül stagnált. Ezt megelőzően azonban 2001 és 2007 között a régi tagállamokban a női foglalkoztatás növekedése jóval erőteljesebb (6 százalékpontos) volt, mint a kelet-közép-európai országokban (1,5 százalékpont), aminek következtében az utóbbiak korábban 3 százalékpontos előnye az időszak végére hátrányba fordult.

A különböző háttér tényezőknél a női foglalkoztatásra gyakorolt hatását illetően az iskolázottság megtérülési hasznát nézve szintén találtak különbségeket a két országcsoport között ebben az időszakban.

„Az alacsony iskolázottság »büntető hatása« a nyugat-európai tagállamokban nagyobb, miközben a kelet-közép-európai országokban nagyobb a felsőoktatási végzettség pozitív haszna. (...) a különbség mintegy 30

százalékpontos az alacsony és a magas iskolázottságú nők foglalkoztatási szintje között. A kor szerinti foglalkoztatási görbék hasonló U alakot mutatnak mindkét régióban három jelentős különbséggel: (a) a görbék a régi tagállamokban lényegesen laposabbak; (b) az idősebb (50–59 éves) nők relatív foglalkoztatási szintje a régi tagállamokban erőteljesebben növekedett már az évtized eleje óta; végül (c) a gyermekes anyák foglalkoztatása szintén széttartó volt az elmúlt évtizedben. 2001-ben a két régióban még hasonló volt a kisgyermekes anyák foglalkoztatási szintje, de ezt követően a kelet-közép-európai országokban munkaerő-piaci helyzetük rosszabbodott, ellentétben az EU-15-ben élő anyák enyhén javuló foglalkoztatásával.” (uo.: 6)

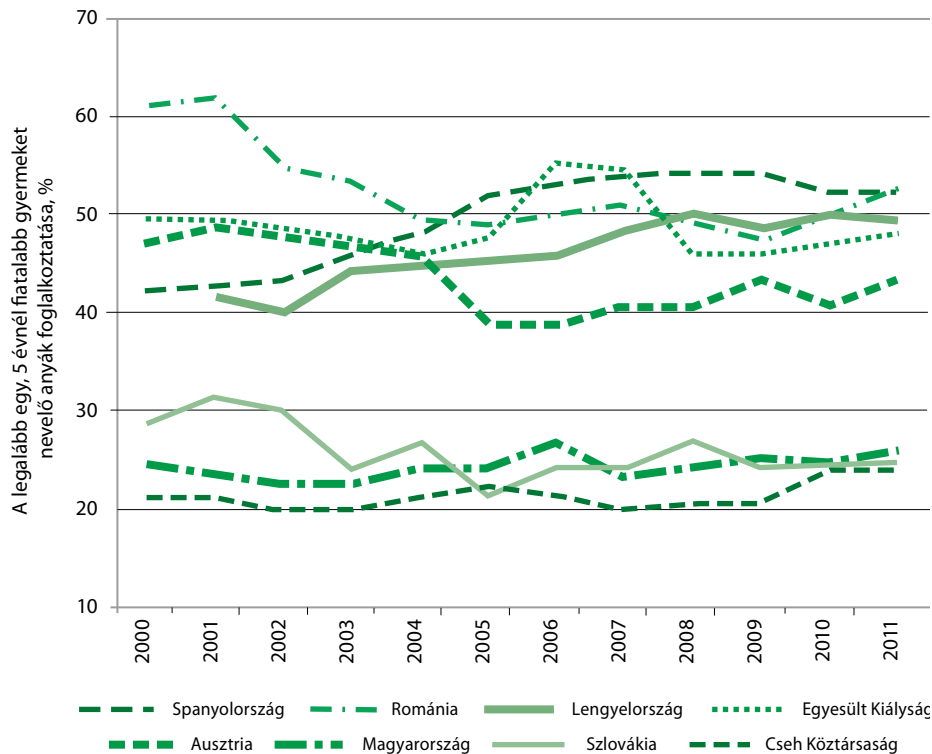
A szerzők dekomponálással végzett elemzésének eredménye a régi tagállamok előnyét az idősebb nők foglalkoztatásában elért javulása, a női iskolázottság erőteljesebb emelkedése és a kisgyermekes nőket sújtó „büntető” hatás csökkenése terén mutatta ki.

„A két régió foglalkoztatási szintjei között a különbség 4,5 százalékponttal zárult a 2001–2007-es időszakban, és emögött a legnagyobb hatású tényező – 2,5 százalékpontos hatással – az idősebb nők foglalkoztatásának a régi tagállamokban javuló aránya volt. További 1,1 százalékpont eltérés magyarázható meg azzal, hogy a kelet-közép-európai országokban nem javult a kisgyermekes anyák foglalkoztatási szintje, miközben az EU-15-ben a kisgyermekeseket sújtó »büntető« hatás (»child penalty«) csökkent. Végül a régi tagállamokban az iskolázottsági szint emelkedésének némileg magasabb volta még 0,7 százalékponttal növelte a nők foglalkoztatási szintjének előnyét a kelet-közép-európaiakhoz képest.” (uo.: 7)

A kisgyermekes anyákat sújtó „büntető” hatás, azaz munkaerő-piaci részvételüknek a gyermektelen nőkéttől való elmaradása különösen nagy a Cseh Köztársaságban, Szlovákiában és Magyarországon (5. ábra), ahol az anyák foglalkoztatásban való részvételi szintje feleakkora, mint a teljes női foglalkoztatási átlag (2012-ben 27–28%-os volt a Visegrádi 4-ek 56%-os női foglalkoztatási szintjéhez képest).

„Lengyelországban (a nem V4-tag Romániával együtt) a legmagasabbak között van a gyermekes anyák foglalkoztatási mutatója (50%-kal), ami hasonló a magas spanyol és egyesült királyságbeli szintekhez. A „büntető” hatás Lengyelországban mindössze 5 százalékos eltérést mutatott 2012-ben a női foglalkoztatási ráta és a gyermekesek foglalkoztatási szintje között.” (Szikra–Győry 2014: 5)

5. ábra: Kisgyermekes anyák foglalkoztatása egyes régi és új tagállamokban, 2000–2011

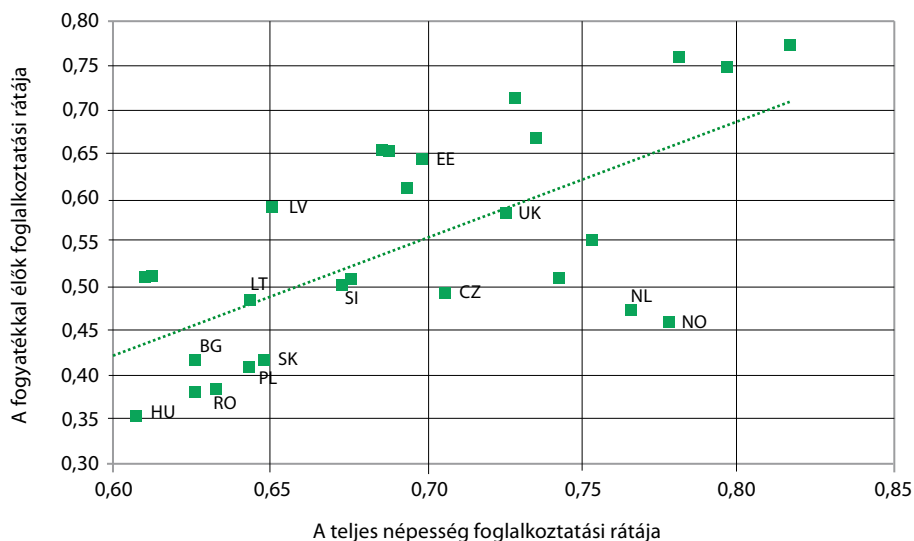


Forrás: Szikra– Györy (2014: 6, Figure 2). A számítások az EU-LFS 2000–2011-en alapulnak).

Csillag és mtsai (2014) hasonló módszerekkel vizsgálták a fogyatékkal élők munkaerő-piaci kirekesztését, és szintén nagy különbségeket találtak az EU-n belül e csoport foglalkoztatási szintjeit illetően is. A dekomponálás módszerével végzett elemzés a fogyatékkal élőkön belül ismét a nem és a kor szerinti, valamint az iskolázottsági különbségekre és mindezeknek a foglalkoztatás szintjében a régi és az új tagállamok közötti eltérést eredményező hatására hívta fel a figyelmet. A 6. ábra szoros korrelációt mutat a fogyatékkal élők és országaik foglalkoztatási rátái között. A szerzők úgy találták, hogy

„...a fogyatékkal élők foglalkoztatási szintje tipikusan mintegy 20 százalékkal marad el saját országuk foglalkoztatási szintjétől, bár a távolság (a fogyatékkal élők és a nem fogyatékkal élők között) a kelet-közép-európaiak esetében nagyobb, mint az EU-15-ben.” (uo.: 12)

6. ábra: A fogyatékkal élők és a teljes népességek foglalkoztatási rátája a 18–64 év közötti populációra számítva, 2011



Forrás: Csillag–Samu–Scharle (2014: 12, Figure 5).

A fogyatékkal élők foglalkoztatási helyzetét is befolyásolják a kor és nemek szerinti, valamint az iskolázottsági különbségek. Mind a régi, mind az új tagállamokban a fogyatékkal élő férfiak nagyobb eséllyel kerülnek foglalkoztatásba, mint a nők, de ez a különbség nagyobb a régiéket esetében. Mindkét országcsoportban az idősödéssel gyengülnek a fogyatékkal élők foglalkoztatási esélyei, a felsőfokú iskolázottsággal pedig nőnek. Az ez alatti iskolázottsági szinteken azonban már tapasztalhatók eltérések; a régi tagállamokban csak az alacsonyán képzett fogyatékkal élők szenvednek nagyobb hátrányokat, míg az új tagállamokban az alap- és középfokú iskolai végzettségűek is.

„A dekomponálás módszerével a két országcsoport között a fogyatékkal élők foglalkoztatási rátájában tapasztalható látszólagos stabil különbség mögött eltérő fejlődési trendek mutathatók ki. A Kelet–Nyugat közötti távolság növekedésének fő faktora a fogyatékkal élők korösszetételének eltérő alakulása a két térségben. Az időskorral mindkét országcsoportban csökken a foglalkoztatás valószínűsége, de 2002 és 2011 között az 55 és 64 év közötti fogyatékkal élők aránya jóval gyorsabban (14 százalékponttal) nőtt a kelet-közép-európai, mint a nyugat-európai országokban (2 százalékpont). További, bár jóval csekélyebb hatással volt a távolodásra a fogyatékkal élők között a felsőfokú iskolai végzettségűek eltérő arányú növekedése, ami majdnem kétszer olyan gyors volt az EU-15-ön belül (3 százalékponttal), mint a kelet-közép-európai országokon belül (1,6 százalékpont).” (uo.: 14)

Egészségi állapot, termékenység és más társadalmi mutatók

A kelet-közép-európai átalakulás által előidézett strukturális változások mellett számos társadalmi kihívás ebben a térségben még a korábbi társadalmi gazdasági rendszer tartós hatását is mutatja. A kelet-közép-európai országokra jellemző alacsony termékenység nemcsak a nyugdíjrendszereket veszélyezteti, de a társadalombiztosítás egészét is, és korlátozza a gazdasági növekedés erőforrásait. A kelet-közép-európai országok lakosságának drámaian rossz egészségi állapota komplex közpolitikai beavatkozásokat és finanszírozást sürget. A GRINCOH-projekt halálózási arányokkal és a lakosság egészségi állapotával foglalkozó kutatási eredményei riasztóak. Lackó (2014) a régi és új tagállamok lakossága egészségi mutatóinak különbségeit vizsgálva azt mutatta ki, hogy ezek visszavezethetők a korábbi kelet-közép-európai gazdasági és politikai rendszer tartós hatásaira. Hangsúlyozza azonban, hogy a térségbeli lakosság drámai egészségi állapota nem egyszerűsíthető le finanszírozási kérdésre. A szerző szerint az új tagállamokban a magas halandóság nemcsak az egy főre eső GDP-vel és a GDP-n belül egészségügyi kiadásokra fordított hányaddal mutat erős korrelációt, hanem olyan örökölt strukturális jellemzőkkel is, mint a gazdaságon belül a szolgáltató szektor alacsonyabb és a rejtett gazdaság magasabb aránya.

„Az egykori túlzott iparosítás a szocialista gazdaságokban közvetlenül és közvetve is az egészséget napjainkig károsító hatással volt. Közvetlenül azáltal, hogy megbontotta az egészséget veszélyeztető iparágak (nehézipar, bányászat stb.) javára az egyensúlyt, közvetlenül pedig azáltal, hogy a szolgáltató ágazatok csak kevésbé és alacsony színvonalon fejlődtek ki a formális gazdaságban, miközben a társadalmi normákba ütköző ellentmondásos (anómiás) társadalmi környezet egészségre káros magatartásokat (alkoholizmus, dohányzás stb.) is gerjesztett.” (uo.: 33–34)

A jövedelmi különbségek és következményeik súlyos szociális problémákhoz vezetnek. Leitner (2014) szoros korrelációt talált a jövedelemegyenlőtlenségek és számos társadalmi mutató között (*1. táblázat*). A születés kori várható élettartam, a gyermekhalandósági ráta, különböző halálózási okok (keringési betegségek, szívinfarktus), gyilkosság, rablás, betöréses lopás előfordulása, a sem képzésben-oktatásban, sem foglalkoztatásban nem részt vevő 19–24 éves fiatalok aránya, a korai (18–24 éves) iskolaelhagyók aránya elemzése során talált olyan összefüggéseket, amelyek a nagyobb egyenlőtlenségi szint társadalmi mutatókat rontó hatásait támasztják alá. Az általa használt három egyenlőtlenségi mutató közül kettő esetében talált erős korrelációt a várható élettartam szintjével, a gyilkosságok előfordulásával, valamint a korai iskolaelhagyók és a sem képzésben-oktatásban, sem foglalkoztatásban részt nem vevők arányával (uo.: 24–25). Ezek az összefüggések aláhúzzák a társadalmi kohézió erősítésének jelentőségét a kelet-közép-európai gazdasági fejlődés szempontjából. A gyengülő társadalmi összetartozás (amit





a tanulmány a szegénység és az egyenlőtlenségek mutatóival mért) a létfeltételek minőségének romlása mellett a gazdasági növekedés olyan alapvető erőforrást gyengíti, mint a foglalkoztatási részvétel.

A gazdasági fejlődést és a társadalmi jólét erőforrásait súlyosan fenyegeti a kelet-közép-európai országokban a termékenység meredek hanyatlása is (7. ábra), ami a '90-es évek során folyamatosan csökkenve a 2000-es évek elejére jóval az uniós szint alá zuhant. Némi javulás ellenére a régióban ez a mutató azóta is az európai átlag alatt maradt (Szikra–Győry 2014: 5–6).

1. táblázat: Egyes társadalmi és egyenlőtlenségi mutatók közötti korrelációk

Függő változók	EU-régiók			EU-régiók az új tagállamok nélkül			KKE új tagállamok régiói		
	Gini	Szegénység	S80/S20*	Gini	Szegénység	S80/S20*	Gini	Szegénység	S80/S20*
A populáció egészségügyi mutatói									
Várható élettartam		-			-		-	-	-
Gyermekhalandóság	+	+	+	+	+	+			
Standardizált halálzási ráta									
Erőszak	+	+	+		+	+		+	+
Kábítószer-függőség			-		-	-			
Vérkeringés		+			+	+		+	
Mentális betegség	-		-	-	-	-			
Bűnözés									
Gyilkosság	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Rablás	+	+	+	+	+	+	+		+
Betörés	+	+	+	+	+	+	+		+
Gépjárműlopás	+	+	+	+	+	+		-	
Kimaradás az oktatásból és a munkaerő-piacról									
NEET-ráták	+	+	+	+	+	+	+		+
Az oktatási rendszerből korán kimaradók	+	+		+	+		+		+

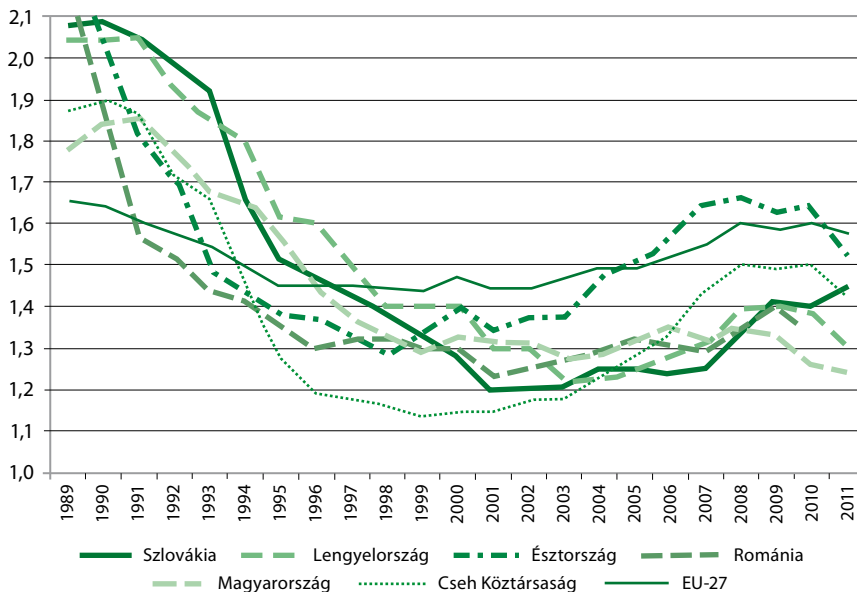
+/- A korreláció előjele

	Szignifikáns (várt) korreláció, a regressziós modellben magas magyarázó erő
	Szignifikáns (várt) korreláció, a regressziós modellben alacsony magyarázó erő
	Szignifikáns (nem várt) korreláció, a regressziós modellben magas magyarázó erő
	Szignifikáns (nem várt) korreláció, a regressziós modellben alacsony magyarázó erő

* S80/S20 az alsó és felső jövedelmkvintilisek közötti viszony egyenlőtlenségi mutatója.

Forrás: Leitner (2014: 25, Table 9).

7. ábra: Termékenységi mutatók



Forrás: Szikra–Gyóry (2014: 7, Figure 3) az Eurostat 2013-as adatai alapján.

Társadalmi kohéziós politikák az új tagállamokban

A szegénység és egyenlőtlenség, az átalakulást követő drámai munkahely- (és jövedelem-) vesztés már a '90-es évek legelején nyomás alá helyezte a kelet-közép-európai országokban a társadalmi biztonság rendszereit. Azóta újabb kihívások jelentkeztek, a térség néhány országában állandósult a romák katasztrófával fenyegető társadalmi és munkaerő-piaci kirekesztése, és elmélyült a gyermekszegénység problémája. A GRINCOH-projekt tanulmányai a családtámogatásokkal és a fogyasztékkal élők befogadásával kapcsolatos politikai viták és reformtörekvések vizsgálata során a különböző, egymással összefüggő demográfiai, szociális és munkaerő-piaci problémák egymásra halmozódását tárták fel. Az új tagállamok problémáik intenzitása és változatossága tekintetében hasonlóságokat és különbségeket egyaránt mutatnak; az előbbiek történelmi örökségeikkel („path-dependency”) függenek össze, az utóbbiak pedig részben már azokból az eltérő válaszokból adódnak, amelyekkel az elmúlt 25 év összetett társadalmi kihívásaira adtak („path-creation”).

Küzdelem a munkaerő-piaci kirekesztés ellen

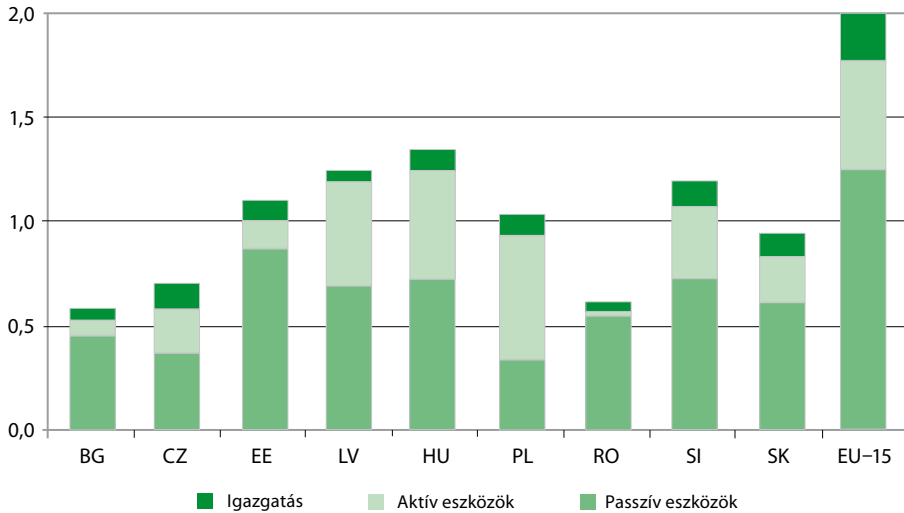
Az 1990-es évek elején a kelet-közép-európai országok átalakították társadalmi biztonsági rendszerüket, és a szociális támogatások (transzferek és szolgáltatások) új formáit és intézményeit vezették be. A munkaerő-piaci kirekesztés elleni küz-

delem politikai eszköze a munkaerő-piaci költségvetésből finanszírozott különböző pénzbeli ellátások és szolgáltatások nyújtása mellett országos és helyi szinteken a szociális segélyezést és szolgáltatásokat finanszírozó alapokra épült. A kelet-közép-európai társadalmi védelmi rendszernek az „átalakulási válság” idején legfontosabb elemei a munkahelyek és a jövedelmek széles körű veszteségeit kompenzálni hivatott és gyorsan kialakított munkanélküli-ellátás és szociális segélyezés voltak.³ A térség országaiban ekkor épültek ki a kormányzati foglalkoztatáspolitikai szakosított munkaerő-piaci intézményei, amelyeket merev hivatali határok választottak el a helyi önkormányzatok szociális segélyezést és szolgáltatásokat nyújtó intézményeitől. Ebben az időszakban, a '90-es évek elején azonban az EU-ban már az „aktiváló jóléti államról” indultak meg a szakmai, közpolitikai viták; arról, miként lehet a munkaerő-piaci és szociális szolgáltatások között együttműködést és szinergiákat teremteni (Kvist 2002, Terpstra 2002). A kelet-közép-európai országok azonban még a létező „Állami Foglalkoztatási Szolgálat” modellt másolták az ún. „aktív” és „passzív” munkaerő-piaci eszközökkel, a munkanélküli-ellátások rendszerével, valamint az ettől elválasztott, főként helyi, önkormányzati szociális támogatási rendszerrel együtt. Egyes országok (mint pl. Magyarország) három pillérré épülő rendszert vezetett be, amely a munkanélküli-ellátásra való jogosultság kimerülése után munkanélküli-segélyt is folyósított meghatározott ideig, még a jövedelmi rászorultság alapján igénybe vehető szociális segélyt megelőzően. Ez a „középső pillér” azonban fokozatosan eltűnt az új tagállamokban, hasonlóan a régi tagállamok munkanélküli-ellátási és segélyezési reformjaihoz (Vidovic 2013: 19).

Vidovic (2013) tanulmánya azt mutatja, hogy a munkaerő-piaci politika kiadási tételei 2010-ben ugyan azonosak az uniós tagállamokban, de mind az aktív, mind a passzív eszközökre fordított összegek GDP-n belüli aránya lényegesen alacsonyabb az új tagállamokban, mint a régiókban (8. ábra). A kelet-közép-európai térségben a munkaerő-piaci politika GDP-hez viszonyított kiadásai 2010-ben a bulgáriai 0,58 százalék és a magyarországi 1,3 százalék voltak, míg a régi tagállamokban az átlag meghaladta a 2 százalékot. Ezen belül teljesen más a két országcsoportban a passzív és aktív eszközökre fordított kiadások aránya. Az új tagállamok között Lengyelország az egyedüli (és ezzel egyedül is áll az EU-n belül), amelyik többet költ az aktív, mint a passzív eszközökre, miközben a térségbeli tagállamok nagy részében az elvesztett és/vagy hiányzó jövedelmet kompenzáló passzív ellátások súlya túlnyomó a munkaerő-piaci költségvetésen belül.

³ A közép-kelet-európai országokban a foglalkoztatási sokk nagysága és bekövetkeztének sebessége nem volt azonos. Egyes államok gyorsabb és radikálisabb privatizációt választottak, ami a munkahelyek szélesebb körű és gyorsabban bekövetkező veszteségeit okozta, míg mások a munkaerő-piaci átalakulást lassabb és kevésbé zaklatott újját járták (Balla–Köllő–Simonovits 2008).

8. ábra: A munkaerő-piaci politikára fordított kiadások, 2010 (a GDP %-ában)



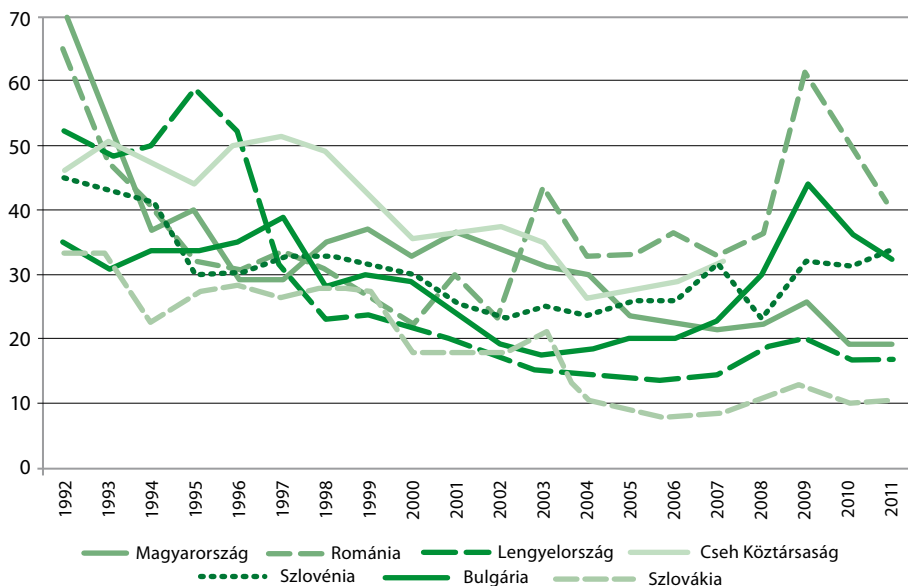
Forrás: Vidovic (2013: 19, Figure 10).

Az elmúlt évek számos változása vezetett a jelenlegi ráfordítási szintig. A növekvő költségvetési terhekkal és a munkanélküli-ellátás pénzügyi fenntarthatatlanságával szembesülve a kelet-közép-európai országok már a '90-es években csökkentésbe kezdtek e téren. Az ellátásoknak mind a szintjét, mind a folyósítási időtartamát visszavették, és már a legutóbbi válság előtt szigorítani kezdték a jogosultsági kritériumokat (Cerami 2008). Ugyanakkor viszont a '90-es évtized során végig folyamatosan és jelentős mértékben finanszírozták a korai nyugdíjazás megoldásait (Nesporova 1999). Mindez együttesen visszaszorította a munkanélküli-ellátásokban szereplők arányát (9. ábra, 2. táblázat).

Az új tagállamoknak a 2008-as válság alatti különböző munkaerő-piaci beavatkozásait elemezve Vidovic (2013) úgy találta, hogy

„...a jogosultsági kritériumokat illetően az egyes országok eltérően reagáltak a válságra: míg Észtországban, Romániában és Szlovéniában 2007-et követően enyhítették ezeket, addig a Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Litvániában és Romániában szigorították. A válság alatt voltak országok, amelyeknél az aktív eszközök ráfordításaiból a passzívakra csoportosítottak át; leginkább Bulgáriában, ahol a munkanélküli-ellátások lényegében teljesen elszívták az aktív eszközökre fordítható pénzeket, de Litvániában és Szlovákiában is erőteljesek voltak az átcsoportosítások. A válság időszakában az új tagállamokban az aktív munkaerő-piaci politikák finanszírozására lényegében az EU által nyújtott támogatások, elsősorban az Európai Szociális Alap maradt. (uo.: 21–22)

9. ábra: A munkanélküliek összességén belül a munkanélküli-ellátásban részesülők aránya, 1992–2011 (%)



Forrás: Vidovic (2013: 20, Figure 11).

2. táblázat: A munkanélküliségi ellátórendszer főbb változásai az új tagállamokban, 2001–2012

Ország	Munkanélküli-ellátás (ME)	Munkanélküli-segély (MS)	Szociális segély (SzS)
Bulgária	2000, 2004, 2007, 2009, 2010	Nincs	Nincs
Csehország	2004, 2007, 2012, 2012	Nincs	Változatlan
Észtország	2007, 2009	2009	Változatlan
Magyarország	2005, 2011	2005, 2011	Változatlan
Lettország	2010	2002, 2010	2009
Litvánia	2005, 2008	Nincs	2009
Lengyelország	2003, 2008	Nincs	2004
Románia	2002, 2004, 2007, 2008, 2009, 2010	Nincs	2012
Szlovákia	2003, 2004	Nincs	2003
Szlovénia	2006, 2010	Megszűnt 2016	2010

Forrás: Vidovic (2013: 21, Table 3).

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek (ILO) a munkanélküli-ellátások csökkentésével kapcsolatos több országra kiterjedő friss tanulmánya szerint az EU egészében ilyen vagy olyan módon, de szigorúbbá váltak a jogosultsági kri-

tériumok. Az új tagállamok között a munkanélküli-ellátásban részesülők száma Litvániában és Észtországban csökkent a legerőteljesebben 2008 és 2013 között (28, ill. 16%-kal). Magyarország az ellátás a 3 hónapos időtartamra való csökkentésében volt a legradikálisabb, Románia pedig az ellátás értékét a válság időszakában 15 százalékkal csökkentette (Vaughan–Whitehead 2014: 24–25). Magyarország ugyanakkor nemcsak a munkaerő-piaci kiadások csökkentésében, hanem a hagyományos aktív munkaerő-piaci politikákat kiszorító közmunkaprogramok expanziójában is sajátosságokat mutat (Scharle–Szikra 2014).

A munkaerő-piaci befogadás támogatására a rendszerváltást követően létrehozott Állami Foglalkoztatási Szolgálatok (ÁFSZ) fejlesztésével foglalkozó GRINCOH-tanulmány azt állapította meg, hogy a munkaerő-piaci intézményrendszer lehetséges szerepének kialakítása nagy kihívás volt az új tagállamok kevéssé fejlett közigazgatásai számára.⁴ Azok a tagállamok, amelyek a nem foglalkoztatottak nagyobb csoportjaira kiterjesztették a nyilvántartási kötelezettséget, és többet költöttek az Állami Foglalkoztatási Szolgálatukra, sikeresen tudták növelni a munkahelykeresésre fordított tevékenységet.

„Tapasztalataink szerint a regisztráció kiterjesztése és a növekvő ráfordítás akkor hoz nagyobb eredményeket, ha az álláskeresői erőfeszítések szigorúbb monitorozásával is együtt járnak. Ez azt mutatja, hogy a jóléti rendszer »kölcsonös kötelezettségeinek« megerősítésével a nem foglalkoztatottak nagyobb csoportja tartható vissza attól, hogy eltávolodjon a munkaerőpiactól.” (Csillag–Samu–Scharle 2013: 15)

Ugyanakkor az új tagállamok még mindig az EU-átlag alatt költenek az Állami Foglalkoztatási Szolgálatukra, és csak igen kevéssé terjesztették ki nyilvántartásaikat a munkanélküliek mellett más nem foglalkoztatott csoportokra is. Csak Szlovákia és Szlovénia vont be az álláskeresőbe szélesebb körben nem foglalkoztatottakat Foglalkoztatási Szolgálatuk regisztrációjának kiterjesztésével.

Szociális ellátások és segélyezés mint a szegénység elleni közdelem eszközei

A legtöbb szakértő egyetért abban, hogy a szociális ellátások és a segélyezés rendszere a közpolitika legvégső eszköze ahhoz, hogy megelőzzék az emberek szegénységbe süllyedését. Azokban az országokban, amelyek a családok és a gyermekek javára nagyobb közpénzeket fordítanak, alacsonyabb a szegénységi szint, míg a kisebb ilyen célú ráfordításokat mutatóknál magasabbak a szegénységi ráták. A kelet-közép-európai országokon belül Bulgáriában és Romániában a legnagyobb a szegénységi kockázat, különösen a három vagy annál több gyereket nevelő családok esetében (EC 2010: 38).

⁴ A tanulmány a projekt 4. munkacsomagja (WP4) keretében készült.

„A jól célzott jövedelemtámogatási politikák különösen nagy jelentőségűek recessziókat követően, amikor az alsó jövedelmi rétegek tartósan nagy veszteségeket szenvednek. A kormányzati – mind pénzbeli, mind természetbeni – transzferek nagy szerepet töltenek be abban, hogy az alacsony jövedelmű háztartások ne szoruljanak még hátrább a jövedelem megoszlásban.” (OECD 2011: 40)⁵

A kelet-közép-európai országokban az átalakulást követően a szociális támogatásoknak és segélyezésnek kettős szerepe volt.

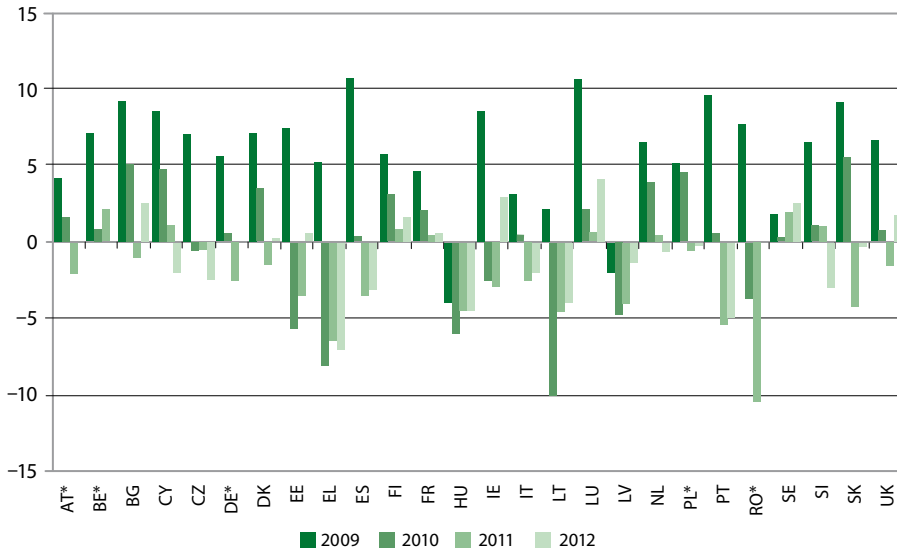
„A szociális támogatási megoldások nemcsak azáltal játszottak alapvető szerepet a demokratikus átalakulásban, hogy a gazdasági átalakulás negatív hatásait enyhítették, hanem annak révén is, hogy az újonnan létrehozott piacgazdasági rendszernek legitimitást adtak, hiszen a demokratikus működésmód megnyilvánulásai voltak.” (Cerami 2008: 1)

A pénzügyi terhek, a demográfiai változások és a fenntarthatósági problémák súlya alatt nemcsak az átalakuló országok munkanélküli-ellátási rendszereiben, hanem néhányuknál – Lengyelországban, Szlovákiában – a szociális segélyezési rendszerekben is megkezdődtek az átalakítások már a 2000-es évek elejétől (vö. 2. táblázat). A 2008-as gazdasági válságra, annak ismét hirtelen és nagyarányú munkahely- és jövedelemvesztéseire adott azonnali reakciók azonban – Magyarország és Litvánia kivételével – a szociális kiadások növelését eredményezték szinte minden uniós tagállamban. Ugyanakkor az új tagállamok között lényeges különbségek voltak mind a közvetlenül 2009 táján megnövelt szociális kiadások, mind pedig az azt követő csökkentések terén (10. ábra). Az állami szociális ráfordítások különösen meredeken csökkentek Magyarországon és Lettországon már 2009-től kezdve, Romániában és a másik két balti államban 2009-et követően. Jóval kevésbé volt meredek a csökkenés Szlovéniában, Szlovákiában (csak 2011-től az ottani korábbi jelentősebb növekedés után) és a Cseh Köztársaságban. Lengyelország és Bulgária elkerülte a szociális ráfordítások csökkentését ebben az időszakban.

Az OECD (2013) összehasonlította a tagállamok szociális kiadásainak reálértéken történt változásait és az országok GDP-jén belül arányaikban való elmozdulásokat két kétéves periódusra, 2007/2008-ra és 2012/2013-ra nézve (11. ábra). Számításaik is megerősítik a szociális kiadások magyarországi meredek csökkenését a válság időszakában és ettől eltérően e kiadások növekedését Lengyelországban és Szlovákiában. Elemzésük ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy a szociális ráfordítások megnövelésében a legnagyobb részük a nyugdíjnak van.

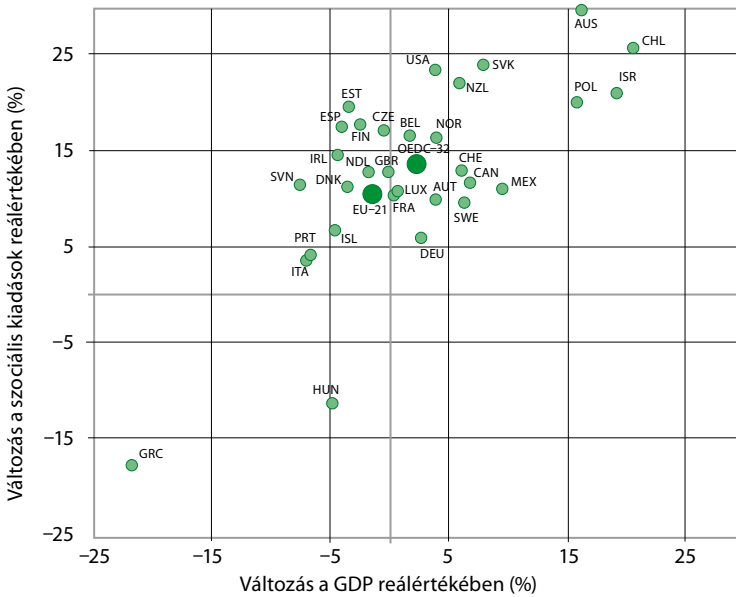
⁵ Az OECD-jelentés ugyanakkor úgy találta, hogy a '90-es évek közepétől az adóknak és az ellátásoknak a háztartások jövedelmi egyenlőtlenségeit mérséklő hatása nagyrészt leépült (OECD 2011: 37).

10. ábra: Az állami szociális kiadások éves növekedése
reálértéken az EU-ban, 2009–2012 (%)



Forrás: Vaughan-Whitehead (2014: 6, Figure 1.3).

11. ábra: A szociális kiadások és a GDP reálértékének
változásai 2007/08 és 2012/13 között (%)



Forrás: OECD (2013), OECD szociális kutatások adatbázisa (SOCX), előzetes adatok (<http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>).

*Családpolitika intézkedések a demográfiai kihívásra
és társadalmi befogadás erősítésére*

A demográfiai, munkaerő-piaci, egyenlőtlenségi és gyermeknevelési kihívások együttesére a családpolitikák szintén a megfelelő intézkedésgyűttest („policy-mixet”) keresik. Ezeknek az ismét csak különböző transzferekből és szolgáltatásokból álló családtámogatási rendszereknek is összetettek a céljaik, amelyek között eltérő és időnként változó hangsúllyal szerepelnek a következők: a termékenység növelése és a nők foglalkoztatási befogadása, a többgyermekes családokat sújtó jövedelmi egyenlőtlenségek enyhítése és az oktatás-gondozás jó minőségű szolgáltatásainak biztosítása. A kisgyermekes anyák munkaerő-piaci helyzetének javítása szempontjából a három év alatti gyermekek nevelését és gondozását támogató szolgáltatásokból és pénzübeli támogatásokból álló intézkedésgyűttesnek van kiemelkedő fontossága. Ugyanakkor az ilyenfajta támogatás a magasabb születési arányoknak is kedvező feltételeket teremtő tágabb családpolitikáknak is alapeleme azért, hogy kiegyenlíti a többgyermekes családok alacsonyabb egy főre eső jövedelmeiből fakadó hátrányokat, hogy szélesebb körű hozzáférést nyújt a jó minőségű oktatáshoz, és jobb egyensúlyokat teremt a munka és a magánélet között.

Szikra és Győry (2014) a Cseh Köztársaság, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia (a Visegrádi négyek, V4) háromévesnél kisebb gyermekek nevelésével kapcsolatos családpolitikai törvények és programok alakulását vizsgálták. Legfontosabb megállapításuk az volt, hogy

„...a gyermeknevelési szolgáltatások és ellátások (a szolgáltatások helyett inkább a fizetett szabadságokat előtérbe helyező) alapszerkezete ugyan viszonylagos változatlanságot mutat mind a négy országban, de a 2000-es években mindegyikükben a családpolitika nagyfokú »illékonyságát« (»volatilitását«) és ennek következtében előre nem láthatóságát lehetett tapasztalni.” (uo.: 37)

Hirtelen és meglehetősen radikális reformokat vezettek be, amiket aztán későbbre halasztottak vagy ellenkező irányba tereltek: a Cseh Köztársaságban és Lengyelországban az anyasági szabadság hosszát vagy a távollét alatti ellátások jövedelmet helyettesítő arányait módosították. Lengyelországban a 2000-es évek közepétől a családpolitika azonban kevésbé hektikus, és gondosabban tervezettnek mondható. A kutatók a magyar családpolitikát „megfagyott rendszerként” jellemzik,

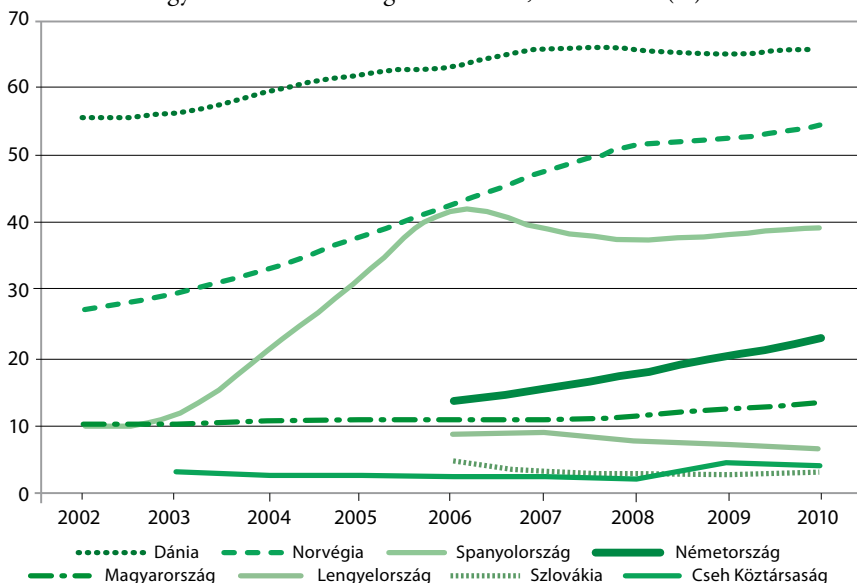
„...amelyben a háromévesnél fiatalabb gyermekek részvétele a gyermekgondozási szolgáltatásokban a legmagasabb (és lassan növekvő) arányú (13 százalékos), miközben Magyarország volt a legkevésbé nyitott a kisgyermekes gondozását célzó szolgáltatások új megoldásaival való kísérletekre. (uo.: 28)

Összességében a közép-európai családpolitikákban lassú elmozdulás tapasztalható Szikra és Győry (2014) szerint a szülői szabadságok rendszerében és a gyermekgondozási szolgáltatásokban, bár a törvényi változások nem teljes mértékű végrehajtását akadályozta a szolgáltatások fejlesztésének lassúsága. A másik gyenge pont a hatékonyabb családpolitikai „mixek” útjában az, hogy

„...a legtöbb új tagállamban a változásoknak nincs konszenzuális iránya, ezért az egymást követő reformok gyakran ellentétesek egymással. A szülői szabadság időtartama alatti foglalkoztatás szabályozása az egyik leggyakrabban fluktuáló intézkedés. Ez nemcsak a szülőket zavarja meg, hanem az erőforrások pazarlásával is jár. A reformfolyamatok mindig költségesek, és nem hozzák a tőlük várt eredményeket, ha rövid időn belül visszafelé irányuló vagy párhuzamosan más felé mutató változásokat is beindítanak.” (uo.: 40)

Fontos megjegyezni, hogy a – még ha bizonytalanul is, de azért a családpolitikai rugalmasság irányába mutató – törvényi változtatásokban testet öltő családpolitikai reformtörekvések diszkrepanciája és a késedelmes végrehajtás oka is, következménye is a jó minőségű, szélesebb körben elérhető és meg is fizethető nevelési, gondozási szolgáltatások lassú fejlődésének. A kisgyermekek számára nyújtott nappali szolgáltatások a közép-európai országokban a 2000-es évek eleje óta igen korlátozottan állnak csak rendelkezésre (12. ábra).

12. ábra: A háromévesnél fiatalabb gyermekek részvétele hivatalos gyermeknevelési szolgáltatásokban, 2002–2010 (%)



Forrás: Scharle (2015: 3, Figure 2) OECD- és KSH-adatok alapján.

Mint korábban a munkaerő-piaci befogadás (és a fogyatékkal élők rehabilitációja, lásd alább), úgy a családpolitikák terén is az tapasztalható, hogy a szakpolitikai beavatkozások együttesében a szolgáltatásfejlesztés (finanszírozása, infrastruktúrájának és képzett személyzetének hiánya) a gyenge láncszem.

A fogyatékkal élők társadalmi befogadását szolgáló politikák

Az aktiválást célul kitűző jóléti paradigmaváltás egyik fontos elemét jelentik azok az újabb európai reformok, amelyek a fogyatékkal élők társadalmi befogadását hatékonyabb és személyre szabott foglalkoztatási rehabilitációs szolgáltatásokkal akarják elérni. A cél nemcsak a költségek csökkentése, hanem egyúttal a munkaerő-kínálat növelése is azért, hogy megkönnyítik az alacsonyabb termelékenységű munkavállalók foglalkoztatását és a csökkent munkavégző képességűek újrafoglalkoztatását. A fogyatékkal élők jövedelemfenntartását szolgáló pénzügyi ellátásból és (a munkaerő-piaci feszültségeket enyhítő) foglalkoztatásból való eltávolításból álló korábbi közpolitikai együttest az erősebb munkára ösztönzés és a munkaerő-piaci jövedelem megszerzésére képessé tevő komplex támogató szolgáltatások váltották fel. Az EU régi tagállamai az 1980-as évek végén, a '90-es évek elején vezettek be ilyen irányú intézkedéseket, hogy csökkentsék a fogyatékkal élők támogatásaira fordított felduzzadt kiadásait, amelyekkel még a '70-es évektől kialakult olajválságokat követő gazdasági strukturális változások következtében hanyatlani kezdő munkaerő-kereslet nyomását enyhítették valamikor. A kelet-közép-európai országokban ugyanakkor gazdasági átalakulásuk és a nagyarányú munkahelyvesztés következtében a '90-es években váltak a fogyatékkal élők és csökkent munkaképességűek ellátásai a munkanélküliség enyhítésének eszközeivé (Scharle 2007).

Scharle és Váradi (2014) tanulmánya megerősíti, hogy

„...a fogyatékkal élők ellátása nem volt elhanyagolható: a '90-es évek elején a munkaképes korú lakosság 5–11 százaléka részesült ilyen típusú nyugdíjban, arányuk a legtöbb országban meg is haladta a munkanélküli-ellátásban részesülők arányát (OECD 2010). A probléma igen tartósnak is bizonyult: a Visegrádi országokban 2011-ben még mindig a munkaképes korú lakosság 10 százaléka volt nem foglalkoztatott és fogyatékkal élő, míg csak 7 százaléka volt munkanélküli.”⁶ (uo.: 2)

A pénzügyi ellátásoktól a szociális szolgáltatások és az újrafoglalkoztatás irányába történő elmozdulás a '90-es évek közepén indult meg a kelet-közép-európai országokban, amikor megkezdtek a fogyatékkal élők munkaerő-piaci integráci-

⁶ Részletesebben: a nem foglalkoztatott fogyatékkal élők aránya a magyarországi 9,4% és a szlovéniai 12,6% között mozgott a V4 országokban, miközben a munkanélküliségi ráta a Cseh Köztársaságban volt a legalacsonyabb (4,8%) és Szlovákiában a legmagasabb (9,4%).

óját javító szolgáltatások fejlesztését, de ekkor még az ellátások bőkezűségét nem nyirbálták meg jelentősebben. Scharle és Váradi (2014) hangsúlyozzák:

„...a jóléti rendszerek klasszikus problémájával szembesülve: úgy enyhíteni a szegénységet az aktív korúak pénzbeli ellátásai révén, hogy közben ne gyengítsék a munkaerő-kínálatot (...), e téren a fejlett országok munkaerő-piaci politikái figyelemre méltó hasonlóságot mutatnak, bár a változtatások sebessége eltérő.” (uo.: 3)

A fogyatékkal élők munkaerő-piaci integrációját célzó törvényi változtatások és a szolgáltatásfejlesztés a reformok egyazon irányát mutatják, miközben az ellátások jövedelmet helyettesítő szintjének csökkentésében és a fogyatékos- és beteg-ellátásokra való jogosultság korlátozásában eltérőek a lépések.

Az ellátások és a munkakínálat ösztönzése közötti megfelelő egyensúlyra irányuló figyelem mellett a tanulmány a magatartásbeli szabályok és a rehabilitációs eljárások gondos tervezésére és a szükséges változtatásokat megvalósító és a megfelelő szolgáltatásokat nyújtó jóléti intézmények fejlesztésére is fókuszál. Scharle és Váradi bemutatták, hogy a közép-európai országok közül Szlovákia és Lengyelország a '90-es évek közepétől elkezdte a fogyatékosellátó-rendszer bőkezűségének megnyirbálását, miközben a Cseh Köztársaságban és Magyarországon előbb a rehabilitációs szolgáltatásokat kivitelező NGO-kat kezdték el életre hívni. Az új rehabilitációs közép-európai politikai „mixek” bevezetésének eltérő sebességei a szerzők szerint nagyjából azokat a különbségeket képezik le, amelyek a térségbeli országok munkaerőpiacai külső sokkhatásnak való kitettségében mutathatók ki. A rövid távú pénzügyi kockázatok (pl. a '90-es évek eleji lengyel helyzetben) és/vagy a középjobb politikai beavatkozások (pl. Szlovákia esetében) erősebb lökést adtak a jóléti kiadáscsökkentésnek, akár a megfelelő, komplex és személyre szabott rehabilitációs szolgáltatások hiányában is.

A kelet-közép-európai rehabilitációs politika intézkedésegyütteseinek gyengesége azt mutatja, hogy a jóléti reformok megtervezését követően, végrehajtásukhoz a közpolitikai döntéshozókon túli, szélesebb körű belső erőkre van szükség. Scharle és Váradi úgy ítélik meg:

„...a kelet-közép-európai térségben a fogyatékkal élők befogadását szolgáló politikák további javításához a belső erők gyengék, és ez aláhúzza a nemzetközi szervezetek, nevezetesen az EU, az IMF és az OECD politikai tanácsadó és ösztönző szerepének fontosságát. (...) A külső nyomás mellett a létező kezdeményezések hatáselemzései és költség-haszon elemzései segíthetik az ellenzők meggyőzését vagy kiszorítását, és előmozdíthatják a támogatások átirányítását a nem hatékony védett munkahelyektől a személyre szabott rehabilitációs szolgáltatásokhoz. Amikor már szilárdan létrejön egy ilyen szolgáltatói hálózat, amelynek stabillá válik a finanszírozása is, akkor a munkaadók támogatásainak és az ellátáshoz való

hozzájutás szűkítésének kombinálásával jelentős növekedést lehet elérni a fogyatékkal élők foglalkoztatásában.” (uo.: 14)

Mindez ismét arra hívja fel a figyelmet, hogy a különböző irányú szociálpolitikai reformok során a törvényi szabályozásokhoz és az ellátások rendszereibe való beavatkozások mögött a szolgáltatások fejlesztése rendszerint lemarad. A szakmai és szervezeti kapacitások, az ún. intézményi feltételek kialakítása több időt és tartós politikai támogatást igényel az aktiváló jóléti reformoknak ezen a területén is.

A szerzők a kelet-közép-európai rehabilitációs politikák örökölt sajátosságai kapcsán ráirányítják a figyelmet a korábbi szegregáló és paternalista politikákra, amelyek a közhatalomnak a társadalmilag sérülékeny csoportokkal, így a fogyatékkal élőkkel való viszonyát jellemezte. A paternalista közpolitika erős gyökereket eresztett a nagy, szegregált intézmények és a védett munkahelyek menedzsmentjében, aminek képviselői az intézményeket lebontó – „intézménytelenítési” – folyamat merev ellenzőivé váltak ezekben az országokban. Scharle és Váradi rámutatnak a közigazgatásnak arra az örökölt vonására is, miszerint *„inkább tervezésre volt képezve, mint a versenyen alapuló gazdaság önálló szereplőit ösztönző kifinomult rendszerek kialakítására”* (uo.: 13), s ezt szintén a rehabilitációs politikák reformjait gátló régióspecifikus akadálnak tudják be.

Összehasonlító szociálpolitikai kutatási megközelítések

Hogyan illeszthetők a közpolitikák előbbieken ismertetett fejleményeivel kapcsolatos kutatási tapasztalatok a jóléti reformokról alkotott tágabb összképbe? Az összehasonlító szociálpolitika két különböző megközelítést alkalmaz. Az egyik összehasonlító módszer a rövid és középtávú fejleményeket vizsgálja, és az egyes országok társadalmi biztonságának különböző területein bekövetkező aktuális változásokat, akciókat, intézkedéseket, közpolitikai beavatkozásokat elemzi részletesebben. Ebben a megközelítésben a hasonlóságokat és a különbségeket általában bizonyos „mérőldkövekhez”, bizonyos társadalmi normákhoz és sztemderdekhez viszonyított elmozdulások alapján méri (így pl. a szegénység szintjeit, az egyenlőtlenségeket, az oktatási részvételt, a munkafeltételeket, a munkaerő-piaci integrációt, a családtámogatásokat, a kisebbségek, migránsok, fogyatékkal élők befogadását illetően). A jóléti államok különböző elemeinek alakulásával kapcsolatos rövid és középtávú fejleményekre, ezek közvetlen kiváltó okaira és a változásokat generáló erőkre fókuszálva ebben a megközelítésben jól megítélhetők az országcsoportokon belüli és közötti elmozdulások. Ezek a nyugdíjrendszerben, a munkanélküli-biztosításban, a szociális ellátásokban vagy a társadalmi biztonság bármely más területén követhetnek egymáshoz hasonló „útfüggő” („path dependent”) modellt, vagy felmutathatnak korábbi társadalmi, kulturális, ideológiai meghatározottságaikhoz képest eltérő elemeket, azaz bizonyos „útteremtő” („path creation”) irányokat. A nagy nemzetközi szervezetek (Világbank, OECD, ILO, WHO, az EU olyan

szakosított intézményei, mint az EUROFOUND és mások) ilyen módon célzott adatgyűjtésekkel és jelentésekkel követik a szegénység és az egyenlőtlenségek alakulását, a szociális ráfordításokat, az élet- és munkafeltételeket, valamint az egészséggel vagy az oktatással összefüggő jóléti fejleményeket.

Az összehasonlító kutatások másik csoportja az egyes jóléti („rezsimek” nevezett) rendszerek területei és elemei között adott belső összefüggések hasonlóságait és különbségeit vizsgálják. (E kutatási irány kezdeteiről lásd Esping-Andersen 1990, 1996, Leibfried 1992, Ferrera 1996, Abrahamson 1999, Saphir 1995, később többek között Beblavy 2008, Cerami 2008, Aidukaite 2010).

E jóléti rezsim elméleti megközelítésben a társadalmi védelem rendszerei különböző típusokként írhatók le aszerint, hogy milyen módon és milyen eszközökkel biztosítják a szociális jogokat, a munkanélküliség, a szegénység és az egyenlőtlenségek elleni küzdelemnek milyen ellátási és szolgáltatási megoldásait választják, és miként is finanszírozzák mindezt. Ez az egyes területek mellett azok egymással való összefüggéseit is feltárni törekvő többdimenziós kutatási irány a hasonlóságok és különbségek rendszerbeli és intézményi feltárását célozza, és a különböző jóléti rendszerek alakulását történelmi, földrajzi, társadalmi-gazdasági és kulturális kontextusba ágyazza. Az elméleti típusok az egyes országcsoportok hosszabb távú gazdasági, társadalmi, politikai, kulturális és vallási fejlődésének különbségeit alapulva erős „útfüggőséget” mutatnak és a jóléti reformok tervezésének bonyolult voltára figyelmeztetnek.⁷

Összehasonlító elemzés az új tagállamok válság utáni szociálpolitikai fejleményeiről

A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal (ILO) nemrégiben megjelent egyik kötete (Vaughan-Whitehead 2014) összehasonlító adatok és országtanulmányok alapján az Európai Szociális Modell válság utáni változásait vizsgálja. Az egyes országoknak a gazdasági válságra adott különböző szociálpolitikai és munkaerő-piaci beavatkozásait az Európai Szociális Modell egyes alkotóelemei alapján, azok „mértékölköveihez” mérve hasonlították össze. Hivatalos definíció hiányában a szerkesztő, Vaughan-Whitehead (uo.: 11–15) az Európai Tanács (az EU kormányfői tanácskozásai) 2000 óta tett különböző politikai nyilatkozatai alapján az Európai Szociális Modellt a következő hat pillér megnevezésével határozta meg:

- A munkafeltételekkel kapcsolatos kiterjesztett minimum jogosítványok
- Univerzális és fenntartható társadalmi védelmi rendszerek
- Befogadó munkaerőpiacok
- Erős és jól működő társadalmi párbeszéd
- Közszolgáltatások és közérdekű szolgáltatások
- Társadalmi befogadás és társadalmi összetartozás

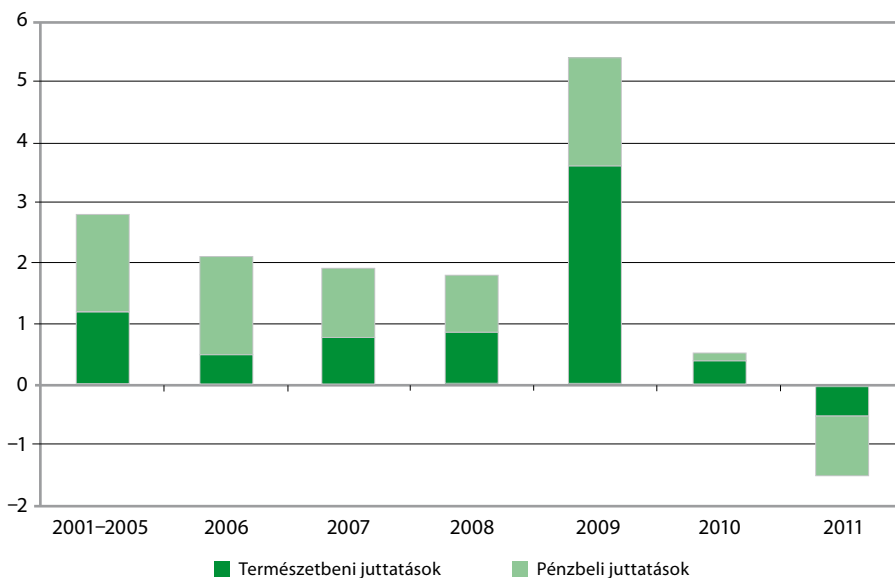
⁷ A kelet-közép-európai országok a társadalmi, gazdasági átalakulás kezdete óta szerepelnek a jóléti rezsim elméleti elemzésekben (Deacon 1992, Ferge 1992).

A kötet tanulmányai azt tanúsítják, hogy a legutóbbi gazdasági válság kezdetén az európai társadalmi biztonság mechanizmusai – az ún. „automatikus stabilizátorok” segítettek a sokk hatásainak minimalizálásában.

„A széles körű munkahelyvesztés és a megnövekedett munkanélküliség körülményei közepette a munkanélküli-ellátások és a szociális támogatások enyhítették a társadalmakat érő sokkhatásokat, és korlátokat állítottak a szegénység növekedése elé. Ugyanakkor a fogyasztás összeomlásának elkerülésével a válság gazdasági hatásainak enyhítéséhez is hozzájárultak. Tény, hogy az EU-ban a – 2006–2008 között viszonylag állandó – közkiadások reálértéken drámai növekedésnek indultak 2009-ben, és ezek az „automatikus stabilizátorok” megakadályozták, hogy az egyes országokban a lakosság vásárlóereje és vele együtt a hazai összkereslet vészesen zuhanjon.” (uo.: 18)

A szociális kiadások az EU-27-ben több mint 5 százalékkal nőttek (13. ábra), ami döntően a megnövekedett számú munkanélküli (vö. 9. ábra) ellátásaira fordított növekvő összegeknek tudható be, de az egészségügyi, valamint a fogyatékossgal és az időskorral kapcsolatos közkiadások is nőttek.

13. ábra: A szociális kiadások éves növekedése reálértéken az EU-27-ben, 2001–2011



Forrás: Vaughan-Whitehead (2014: 19, Figure 1.1).

A költségvetési helyzet és az államadóssági mutatók romlása azonban a 2009. évet követően a legtöbb tagállamban pénzügyi konszolidációs intézkedésekhez vezetett. A munkanélküliség folyamatos romlása és a növekvő szegénység ellené-

re az uniós országok többségében 2010–2011-től csökkentek a társadalmi védelem ráfordításai. Vaughan-Whitehead ezt paradoxnak nevezi, hiszen

„...a megszorítási tervek a szociálpolitikát támadták annak ellenére, hogy először is nem ez volt a válság oka, másodsor pedig, hogy épp a szociálpolitika segítette a válság első szakaszában a társadalmi és gazdasági eredmények megőrzésében.” (uo.: 20)

A megszorítások politikái olyan változásokat gyorsítottak fel, amelyek már több országban korábban is napirenden voltak (vagy már végig is vitték őket, mint Németországban a Harz-reformokat), és amelyek a demográfiai változásokat, a strukturális munkanélküliséget, a jólét hosszú távú fenntarthatóságát célozták. De a válság első sokkhatása után a jogosultsági kritériumok szigorítása, az ellátások, segélyek és nyugdíjak csökkentése többé-kevésbé EU-szerre általánossá váltak (uo.: 24).⁸

Ebben az összeurópai háttérben az új tagállamokban alkalmazott megszorító politikák eszközeikben és mértékükben eltértek, mint ezt láthattuk a 2009 utáni nagyobb sokkok elkerülésére irányuló szociális ráfordítás növelés azonnali reakcióiban, majd az ezt követő kiadást csökkentő intézkedésekben. A szociális célú kiadások (vö. 11. ábra) különösen meredeken csökkentek Magyarországon és Lettországon (már 2009-től kezdve), Romániában (ahol a csökkenés a 2009-es növekedés után indul) és a másik két balti államban, jóval kisebb viszont a csökkenés Szlovéniában, a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában (ez utóbbiban jelentős növekedést követően csak 2011-től). Lengyelország és Bulgária elkerülte a szociális kiadások visszafogását. A válság időszakában, 2008 és 2013 között az új tagállamok közül Litvánia és Észtország fogta vissza leginkább (28, illetve 16-kal) a kiadásokat a jogosultsági kritériumok szigorításával. Magyarország a munkanélküli-ellátás folyósítási időtartamát minimalizálta a 9 hónapról 3 hónapra, míg Románia a munkanélküli-ellátás értékének 15 százalékos csökkentésében volt a legradikálisabb (uo.: 24–25).

Vaughan-Whitehead az új tagállamok egyéb ellátásai tekintetében is kimutatott elmozdulásokat: Lettországon és Litvániában csökkentették az anyasági ellátásokat. Ezzel ellentétesen Bulgáriában megemelték a szociális segélyeket. Magyarországon és Litvániában a nyugdíjreformok keretében csökkentették az ellátásokat, Lettországon megnövelték a hozzájárulás-fizetés kötelező időtarta-

⁸ Vaughan-Whitehead a következő következtetésre jut: „Néhány kivétellel – mint például a minimálbér bevezetése Németországban, a szociális kiadások növelése Svédországban vagy a társadalmi párbeszéd erősítése Franciaországban – a trendek az államoknak a szociálpolitikából való általános kivonulását jelzik: először a kiadások széles körű megnyirbálásával és az oktatás, az egészségügy, valamint más közszolgáltatások finanszírozásának csökkentésével, másodsor olyan területek radikális átalakításával, mint a társadalmi párbeszéd, a biztonság, a nyugdíjak, és általában a társadalmi összetartozás. Az Európai Szociális Modell ugyan néhány országban továbbra is rugalmasan ellen tud állni, azokban az országokban azonban, amelyek az IMF, az Európai Központi Bank és a Bizottság közvetlen hatókörébe tartozó „Trojka” megszorítócsomagjait alkalmazták, a változások igen súlyosak” (uo. 47–48).

mát, Lengyelországban pedig a nyugdíj-hozzájárulás mértékét. A magánnyugdíjpénztári alapok magyarországi államosítása olyan kirívó beavatkozás volt, amely közvetlenül az államadósság aktuális szintjének csökkentését szolgálta.

Jelentősége van annak is, hogy nemcsak a szociális kiadások csökkentései veszélyeztetik az Európai Szociális Modellt, hanem az is, hogy egyes új tagállamokban negatív változások történtek a modell más pilléreit illetően, a foglalkoztatottak jogaiban, munkafeltételeiben, a munkaerőpiac szabályozásában, valamint a társadalmi párbeszéd intézményeiben is. Miközben Vaughan-Whitehead felhívja a figyelmet arra, hogy ilyen változások nemcsak az új tagállamokban mentek végbe, de szembeötlő, hogy e téren magyarországiak és romániaiak a legtöbbször említett negatív példák; akár a sztrájkjog új korlátozásait, a munkafeltételek egyoldalú megváltoztatásait, a (balti államokkal együtt) csökkenő béreket, akár a kollektív szerződések kiterjesztésének (Szlovákiához is hasonló) korlátozásait illetően. A munkahelyi egészségi és biztonsági előírások szabályozásának megszegése növekvő számban fordult elő Észtországban, de Szlovéniában és Szlovákiában is. A munkaszerződések rugalmassá tétele Észtország és Románia mellett a Cseh Köztársaságban is végbement, miközben ez utóbbiban és Litvániában a végkielégítések csökkentésére is sor került. Számos országban csökkentették az aktív munkaerőpiaci programok finanszírozását, ami leginkább Magyarországon volt megfigyelhető, ahol ezeket teljesen kiszorították a közmunkák. Ugyanakkor Észtország és Lettország növelte az aktív munkaerőpiaci programokat. A társadalmi párbeszéd intézményeit gyengítő kelet-közép-európai fejlemények között a szerző a legjellemzőbbként a romániai háromoldalú („tripartit”) mechanizmusok háttérbe szorítását és az új magyar Munka törvénykönyvet említi (uo.: 21–29). Egyes országokat, így az új tagállamok között Észtországot, a régiiek között Írországot a tanulmány annak példájaként hozza fel, hogy társadalmi közhangulatnak a kiadáscsökkentések és a megszorítások következtében várható radikális rosszabbodását éppen a háromoldalú konzultációk révén lehetett megakadályozni (uo.: 36).

Az új tagállamok közötti fenti hasonlóságok és különbségek a legutóbbi válságra adott politikai válaszok terén további kérdéseket vetnek fel a térség országainak sajátos történelmi, társadalmi, gazdasági és kulturális hátterét illetően, amelyeket a következőkben a jóléti rezsím elméletek összehasonlító megközelítésében próbálunk elemezni.

A kelet-közép-európai országok a jóléti rendszer elméleteinek összefüggéseiben

A térség társadalmi védelmi rendszerében végbement átalakulás követésére és értelmezésére a jóléti rendszer elmélete már a '90-es években fontos kutatási megközelítés volt. Esping-Andersen és más szerzők fogalmai a jóléti államok „kontinentális”, az „északi”, az „angolszász” és a „mediterrán” típusairól a kelet-közép-

európai kutatások és viták nagy hullámával tovább gazdagodtak.⁹ A térség átalakulása kapcsán ugyanis felmerült az itteni jóléti rendszerek besorolásának kérdése. Számos fontos szociálpolitikai elemzés (Ferge 1992, 1997, Deacon 2000, Cerami 2006, 2008, Aidukaite 2010) a '90-es évek végétől azt a nézetet képviselte, hogy a kelet-közép-európai országoknak – közös politikai, gazdasági és társadalmi örökségnek betudhatóan – közös jellemzőik vannak az új piacgazdaságaikkal konform társadalmi védelmi berendezkedésük új intézményei, ellátásai, szolgáltatásai és finanszírozása terén. A közös „utakat” illetően Cerami (2008) azt állapította meg:

„a prekommunista időszak bismarcki társadalombiztosítása és a kommunista periódus univerzalizmusa, korporatizmusa, valamint egyenlőségelvűsége átírták a posztkommunista folyamatokat és a piaci alapú modellel kapcsolatos konszenzust a jóléti állam átalakítását illetően.” (uo.: 20)

A kelet-közép-európai átalakulás első évtizedét követően a tanulmányok viszont már azt is sugallták, hogy a korábban univerzalisztikus (bár alacsony szintű) és központosított társadalmi védelmi rendszerek divergálni kezdtek (Deacon 2000). Egyesek inkább hasonlítanak a kontinentális/konzervatív jóléti rendszerre, mások viszont a liberális/angolszász modellel mutatnak közös vonásokat, megint mások pedig a déli/mediterrán rendszer vagy a szociáldemokrata/északi típus jegyeit kezdik felvenni.

A jóléti rendszerek keveredő kelet-közép-európai jegyeit különbözőképpen értékeli a szakirodalom. Cerami (2006, 2008) szerint a térség jóléti modelljének éppen a klasszikus jóléti tipológiáknak ez a keveredése lenne a speciális jellemzője:

„Fontos emlékeztetni arra, hogy miközben a bismarcki elemek az új jóléti berendezkedésnek is kulcsjellemzői maradnak (társadalmi védelemhez a munkaviszony és a fizetett hozzájárulás révén lehet jutni, a társadalmi ellátások elsősorban pénzbeliek és keresetfüggőek, a finanszírozás mechanizmusa a társadalmi hozzájárulásokon alapul, és az igazgatási struktúrák magukban foglalják a társadalombiztosítási alapok irányításában a társadalmi partnerek együttműködését), a szociális segélyezés funkciói és szerepe is az új jóléti rendszer sajátos jegyét képezik. Annak ellenére, hogy ezekben az országokban a szociális segélyezés ellátásai nem teljesen azonosak (Magyarországon például nincs garantált minimumjövedelem), de ezek kiterjedésükben és hatókörükben jóval szélesebb körűek, mint a többi uniós tagállamban, különösen a mediterrán, a kontinentális típusúakhoz viszonyítva, de még a skandináv országokhoz képest is. Továbbá, ha Esping-Andersen (1990) klasszikus tipológiáját vesszük alapul, akkor látható, hogy a kelet-közép-európai jóléti rendszer eltérő normatív eleme-

⁹ A szakirodalomban ismertek még a „konzervatív/korporatív”, a „szociáldemokrata”, a „liberális/resziduális” és a „déli” elnevezések is.

ket mutat. Miközben a konzervatív jóléti rendszerben a cél a *biztonság* (azaz munkahelyet és jövedelembiztonságot nyújtani a férfi dolgozóknak), (...) *a szegénység enyhítésére és az egyenlőségre* törekvés az északi jóléti modell jellemzői, de a Kelet-Közép-Európában mindhárom normatív elem kombinálódik a demokratikus konszolidációra irányuló törekvésekkel, s ez a kombináció válik a fő jellemzővé.” (Cerami 2008: 21)

Mások (Aidukaite 2006, Bohle 2007) a balti államok átalakulására fókuszálva fejlődésükben bizonyos speciális neoliberális vonásokat fedeztek fel

„...az alacsony szociális kiadások, a piacon túli elosztás alacsony szintje és az állam alacsony gazdasági jelenléte kapcsán. (...) Ugyanakkor a Visegrádi országokat (a Cseh Köztársaságot, Szlovákiát, Magyarországot, Lengyelországot) a konzervatív és a liberális jóléti államok köztes típusa jellemzi.” (Aidukaite 2010: 18)

Ez a kelet-közép-európai összehasonlító irodalom a Cseh Köztársaságot és Szlovéniát tartja „a magas szociális kiadások és az új tagállamok között legalacsonyabb szegénységi szintek miatt erős szociális tudatosságot képviselő jóléti államoknak” (uo.: 18). Ugyanakkor a szerzők a gyakran az egy típusba sorolt balti államok közötti különbségekre is felhívják a figyelmet.

A gazdasági válságot megelőzően Aidukaite (2010) a kelet-közép-európai országok következő hasonló vonásait írta le: (1) a szociális védelem legtöbb eleme biztosítás alapú; (2) az univerzális ellátások túlnyomóak a jövedelemteszthez kötöttekhez képest; és (3) a szociális kockázatok elleni védelemben, a gondozás és más szolgáltatások biztosításában a családé maradt a legfőbb szerep. Ugyanakkor, ahogy a szerző írja, vannak jelei annak, hogy

„...az új, posztkommunista konszenzusban elmozdulások történnek a piaci alapú megoldások – magánnyugdíjak, jövedelemfüggő ellátások – felé (...) [de] (...) a szociálpolitikai struktúrák, a lakosságra való kiterjedés terén a posztkommunista jóléti államok jóval átfogóbb megoldásokat alkalmaznak, mint a liberálisak (reziduálisak).” (uo.: 18–19)

Ám a társadalmi védelem kiterjedtebb jellegének fennmaradása ellenére „a posztkommunista jóléti állam” meglehetősen gyenge az alacsony ellátási színvonal, az alacsony minimumsz tenderdek és a GDP szociális ráfordításainak alacsony szintje miatt.

„A viszonylag alacsony szintű szociális ellátások, még ha lefedik is a rászorulókat teljes körét, nem tudják megfelelően biztosítani a lakosság megfelelő életszínvonalát, gátolják a szegénység felszámolását, de a jóléti programok kiterjesztését is. Másrészt szem előtt kell tartani, hogy Közép-Kelet-Euró-

pa igen sokszínű térség, és egyes országaik sikeresebb közpolitikai megoldásokat is ki tudtak fejleszteni.” (uo.: 20)

Megint mások, mint Beblavy (2008) gyengének találják az érveket a kelet-közép-európai országokat „posztkommunista” vagy kelet-európai jóléti rendszer típusba történő besoroláshoz. Szerinte a térség országaiban

„...ugyanúgy megtalálhatók a liberális és a konzervatív, korporatív rendszerekre jellemző vonások, mint a posztszocialista rendszerek széles körű kiterjedés mellett az alacsony ellátási színvonalat és a közintézményekben való alacsony bizalmi szintet mutató vonásai.” (uo.: 6)

Kutatásai szerint az új tagállamokban a jóléti állam nagyságát és formáját két tényezővel lehet összefüggésbe hozni: az átalakulás során végbement sokk nagyságával és az etnikai heterogenitással, különös tekintettel a világosan meghatározható és hátrányos helyzetben levő kisebbségekre.¹⁰ Megjegyzi azonban, hogy kelet-közép-európai országok jóléti rendszereit félrevezető lenne a társadalmi védelem elemeinek (a munkanélküli-ellátások, a szociális segélyezés, a családtámogatások vagy más tételek arányainak) hivatalos struktúrája alapján megítélni, hiszen ezeknek az államoknak a GDP-je lényegesen alacsonyabb, mint a régi tagállamoké. A szociális kiadásokon belül a szociális segélyezés viszonylag magas aránya például nem tekinthető az univerzalisztikus és egyenlőségelvű szociális jólét jeleként, amikor a segélyezés szintje – az alacsony szintű szociális költségvetés miatt – nem tudja enyhíteni a szegénységet. Így a „dekommodifikáció” (az, hogy az emberek mennyire tudnak a piactól függetlenül, a társadalmi erőforrásokra támaszkodni) jobban megítélhető a kelet-közép-európai országok szociális kiadásainak szintjéből, mint a régi tagállamok különböző jóléti elemei közötti formális struktúrákkal való összehasonlításokból (uo.: 7–8).

A társadalmi kohéziót Közép-Kelet-Európában eredményesebben növelni tudó közpolitikai megoldások útjában álló akadályok között mindkét előbbi szerző megemlíti az „árnyékgazdaság” magas arányát is, mint olyan tényezőt, ami korlátozza a támogatásokra és a szolgáltatásokra, így a szegénység csökkentésére is felhasználható társadalmi erőforrásokat. Beblavy emellett a térség egyes országaiban élő népes etnikai kisebbségek sajátos és súlyos társadalmi problémáinak kezelését is a differenciáló tényezők közé sorolja.

¹⁰ „Lengyelország szenvedte el a legkisebb sokkot, amelyből a leggyorsabban sikerült is kikerülnie. A Cseh Köztársaság, Magyarország és Szlovénia szintén nem látták gazdaságaik drámai csökkenését, bár az ő fellendülésük valamivel tovább tartott. Bulgária, Románia és Szlovákia nézett szembe a legsúlyosabb hanyatlással és a legtartósabb következményekkel, bár Szlovákia a többieknél hamarabb talált magára. A három balti állam élte át a legdrámaibb gazdasági veszteségeket, amelyekből az átalakulás első évtizedében nem is sikerült kiemelkedniük” (Beblavy 2008: 12).

Az etnikai heterogenitás tekintetében Beblavy (2008) az új tagállamokat négy csoportra osztotta a marginális helyzetben levő etnikumok arányai szerint.¹¹ Lengyelország és Szlovénia képezik az első csoportot, amelyben nincsenek kirekesztéssel és szegénységgel jellemezhető jelentős kisebbségi csoportok. A második csoportba a Cseh Köztársaság, Magyarország és Szlovákia tartozik a lakosság egy tizede alatt maradó roma kisebbségeik, valamint Litvánia a marginális helyzetben levő és szintén 10 százalék alatti arányt mutató orosz nemzetisége révén. A harmadik csoportot képezi Románia, ahol a roma kisebbség és Bulgária, ahol a romákkal együtt a török etnikum is a lakosság 10–20 százalékát alkotja. Észtországból és Litvániából áll a negyedik csoport, amelyben az orosz kisebbség még magasabb, 20 százalék feletti arányt képvisel (uo.: 13). Az etnikai heterogenitás és a transzferek előtti szegénységi szintek, valamint a GDP szociális ráfordításai közötti összefüggések vizsgálata során Beblavy azt tapasztalta, hogy „*a kezdeti átalakulási sokk nagysága mellett még az etnikai heterogenitás is erősebben függ össze a szociális kiadások volumenével, mint a transzferek előtti szegénység szintje*” (uo.: 15). A térség egyes országaiban tehát a nagyobb átalakulási sokk és a mélyebb etnikai megosztottság magasabb szociális kiadásokhoz vezetettek.¹²

Végezetül a szerző azt állapítja meg:

„...az EU-10-ben a társadalmi védelmi kiadások nagyságrendje a szociális transzferek, különösen a nem nyugdíjszerű ellátások, újraelosztási hatásaihoz kapcsolódik. (...) Ezért az EU-10 lényegesen kisebb jóléti államai általában nagyobb hangsúlyt helyeznek a szegénység-megelőző célú újraelosztásra, mint az EU-15-ök.”¹³ (uo.: 15)

Ez megerősíti Cerami (2008) és Aidukaite (2010) következtetéseit, miszerint a kelet-közép-európai országok alacsonyabb gazdasági fejlettségi szintjeihez képest

¹¹ Kategorizálása kizárja azokat a kisebbségeket, amelyek nyilvánvalóan nincsenek marginális helyzetben, mint például a magyarok Romániában és Szlovákiában (uo.: 13).

¹² Az új tagállamokban a roma lakosság integrációjára fordított szociális kiadások a közvetlen szegénységnyhítás mellett foglalkoztatási, szociális, oktatási, lakhatási és egyéb szolgáltatásokat is fedeznek, amelyek fejlesztéséhez az unió bővítése óta az Európai Szociális Alap is jelentős mértékben hozzájárult. Ugyanakkor a roma befogadás politikáinak értékelései a szolgáltatásfejlesztés szinergiáinak elmaradására, a szisztematikus és koherens közpolitikai gyakorlat hiányára, valamint maguknak a roma közösségeknek a programok fejlesztésében való alacsony részvételére hívják fel a figyelmet (Civil Society Monitoring Reports 2012, 2013). A kirekesztett kisebbségi lakosságnak a helyi önkormányzatok aktíváló és közösségfejlesztő szolgáltatásfejlesztési projekteibe történő bevonását támogatja és ösztönzi, például szakértői hálózata révén a Társadalmi Befogadás Cseh Ügynöksége 2008 óta (Agency for social inclusion 2014).

¹³ Beblavy 2005-ös Eurostat-adatokon végzett számításai szerint „a társadalmi védelmi kiadások nagysága és az összes transzfer révén elért szegénységcsökkenés között a korreláció 0,91. Amikor a nyugdíjakat és a nem nyugdíj jellegű ellátásokat külön vettük számba, akkor a nyugdíjakkal való összefüggés erőssége 0,48 pontos volt, az egyéb transzferekkel való pedig 0,81. (...) Ez a jelenség erősebb az EU-10-hez tartozó új tagállamokban, mint a régi tagállamokból álló EU-15-ben, ahol az összes transzfer esetében 0,7, a nyugdíjak esetében 0,31, külön a többi transzfer esetén pedig 0,41 pontos volt a korreláció” (Beblavy 2008: 15).

viszonylag extenzív hatókörű és kiterjedésű társadalmi védelmi beavatkozásai sem elegendőek a szegénység és a növekvő egyenlőtlenség tartós negatív hatásainak leküzdésére. Nemcsak az új tagállamok társadalmi konvergenciája és kohéziója kerül veszélybe a tartós hatások miatt, hanem a növekedéshez, a versenyképességhez és az innovációhoz olyannyira szükséges társadalmi tőke biztosítása is.

Mindez aláhúzza Leitner (2014) már korábban idézett kutatási eredményének jelentőségét, miszerint az új tagállamokban már az újraelosztás kisebb növelésétől lényegesen jobb szociális mutatók várhatók. Elemzése nemcsak azt mutatta, hogy az egy főre eső GDP növelésének hatása a szociális mutatók terén jóval erősebb az új tagállamokban, mint a régiókban, hanem azt is, hogy az egyenlőtlenségi mutatókkal való korrelációk is meredekebbek. Ez azt sugallja, hogy erőteljesebb újraelosztási politikák ezekben az országokban költséghatékony javulást eredményezhetnek, különösen a lakosság egészségi állapotában és a fiatalok foglalkoztatási, valamint oktatási részvételi arányaiban, ami egyúttal a gazdasági potenciált is növelheti.

Összegzés és közpolitikai következtetések

A tanulmány az EU új tagállamainak legfőbb társadalmi kihívásait és szociális védelmi beavatkozásait foglalta össze a kelet-közép-európai társadalmi, politikai és gazdasági átalakulás kezdetétől, de az elmúlt évtizedek közelebbi vizsgálatával. A kutatás középpontjában az egyenlőtlenségek és a munkaerő-piaci kirekesztés álltak, különös tekintettel a nőkre és a fogyatékkal élőkre. Az új tagállamoknak a társadalmi összetartozás e problémáira adott válaszai a politikai elmozdulásokban hasonlóságokat és különbségeket egyaránt mutattak.

Az írás bemutatta azokat a tapasztalatokat, melyek a kelet-közép-európai átalakulásnak már az első évtizedét követően jelezték a korábban hasonló – alacsony szintű, de – univerzalizisztikus és központosított társadalmi védelmi rendszerek széttartó útjait, divergálását. Egyes országok inkább a kontinentális/konzervatív jóléti rendszerhez, mások a liberális/angolszász modellhez kezdtek közeledni, megint mások a déli/mediterrán vagy a szociáldemokrata/északi típusokkal mutattak hasonlóságot. Egyes érvelések e fejlemények alapján éppenséggel ebben, a klasszikus jóléti tipológiák „újrakombinálásában” látják a kelet-közép-európai jóléti modell sajátosságát. A balti államok átalakulását közelebbről vizsgálók az ottani alacsony szociális kiadásokban, a „dekommodifikáció” alacsony szintjében és az államnak a társadalmi szükségletek kielégítésében való alacsony részvételében sajátos neoliborális vonásokat mutatnak ki. Ebben a megközelítésben a Visegrádi országokat (a Cseh Köztársaságot, Szlovákiát, Magyarországot és Lengyelországot) a konzervatív és a liberális jóléti államok valamilyen „köztes” modelljével jellemzik.

Az új tagállamok között a szociális problémák változatosságát és intenzitását illetően kimutatható különbségek és hasonlóságok részben történelmi öröksége-

iknek („path-dependency”) tudhatók be, de az elmúlt 25 év során megtapasztalt társadalmi kihívásokra adott eltérő politikai válaszok eltérő utakat is nyitottak („path-creation”). Ilyen fokozatos divergenciát tapasztaltak a GRINCOH-projekt kutatásai a 2008-as válságot követő munkaerő-piaci beavatkozások, aktiváló intézkedések, család- és nőpolitikák kapcsán, valamint a foglalkoztatási rehabilitációs szolgáltatások reformjai terén. A különböző jóléti reformok változékonysága, „volatilitása” és a közpolitikai megvalósítás inkohereenciája ugyanakkor erős közös jellemzője a térség országainak.

Az összehasonlító szakirodalom nagyobb része úgy véli, hogy az átfogóbb társadalmi védelem elveinek a 2008-as válságig tartó továbbélése ellenére a „poszt-kommunista jóléti állam” meglehetősen gyenge maradt, ami a szociális ellátások alacsony szintjének, az alacsony béreknek és a GDP-ből szociális védelemre fordított kiadások alacsony színvonalának tudható be. Az „árnyékgazdaság” jelentős súlyát a kutatások az eredményes közpolitikai megoldások akadályának tekintik, olyannak, ami az ellátásokra és szolgáltatásokra fordítható társadalmi forrásokat korlátozza, miközben a szegénység elleni aktiváló politikákkal szemben is ellenőztönnöz hat.

Mivel az egyenlőtlenségek leglényegesebb okai azokban az egyenlőtlenségekben rejlenek, amelyek az iskolázottságban és a foglalkoztatási részvételben mutatkoznak, ezért a nagyobb társadalmi összetartozás érdekében e két területen elsődleges fontossága van a szociálpolitikai beavatkozásoknak. A nők munkaerő-piaci kirekesztése az alacsony iskolázottság „büntető” hatása mellett a gyermekvállalás női foglalkoztatást sújtó (szintén „büntető”) hatását tükrözi. Ez aláhúzza a fiatal, kisgyermekes anyák magasabb foglalkoztatása érdekében a családtámogatások, különösen a gyermeknevelési szolgáltatásokba való beruházások növelésének fontosságát. Az új tagállamokban az idősebb nők képzésének erősítése szintén szükségesnek mutatkozik munkaerő-piaci aktivitásuk növelése érdekében. A fogyatékkal élők eredményesebb foglalkoztatási rehabilitációja érdekében is oktatási, képzési beruházásokra és jó minőségű támogató szolgáltatásokra lenne szükség.

A szociális védelem különböző területein (a családpolitikákban, a rehabilitációs politikákban, a munkaerő-piaci befogadás és aktiválás terén, a gyermeknevelésben, a romák befogadásában stb.) a szakpolitika intézkedésegyüttesei ellátásokból állnak, amelyek a szegénység közvetlen és azonnali hatásaival küzdenek, valamint olyan komplex szolgáltatásokból, amelyek segítenek az embereknek abban, hogy meg tudják oldani problémáikat és hosszabb távon a társadalom integrált és aktív tagjai tudjanak lenni. Az új tagállamok egyre inkább csökkentik a különböző transzferek (ellátások és segélyek) értékét, részben a pénzügyi nyomás hatására, részben pedig azzal a szándékkal, hogy növeljék a munkára ösztönzést. A gyereknevelési, foglalkoztatási, rehabilitációs és képzési szolgáltatások továbbra is gyenge kapacitásai és az ezekhez való egyenlőtlen hozzáférés azonban a komplex szakpolitikai „mixeket” hiányossá és alacsony hatásfokúvá teszik.

Léteznek az új tagállamokban elszört kezdeményezések a komplex és jó minőségű szolgáltatásfejlesztés irányába a leghátrányosabb csoportok társadalmi befo-

gadásának erősítése érdekében, de mind a fizikai és szervezeti infrastruktúrába, mind pedig a fenti szolgáltatások szakmai fejlesztésébe lényegesen jelentősebb beruházásokra lenne szükség. A térségben még mindig gyenge civil szolgáltatási szektort támogatni szükséges abban, hogy megtalálja szerepét és súlyát az összetartó társadalom létrehozásában. A foglalkoztatási rehabilitáció, a családpolitikák, az aktiválás terén tapasztaltak azt mutatják, hogy a jóléti reformok kivitelezéséhez hiányoznak a közpolitikák döntéshozóinak és végrehajtóinak igazgatási és szervezeti tudásai ahhoz, hogy a független szereplők (pl. NGO-k) együttműködő intézményeit létrehozzák és támogassák.

A szociális szolgáltatásokba fektetett ilyen beruházások a befogadás, az aktiválás és a kohézió támogatása mellett egyúttal képzett alkalmazottaknak teremtenek munkahelyeket, nemcsak a fejlettebb regionális központokban, hanem a kisebb, marginális térségekben is azáltal, hogy az itteni hátrányos helyzetű lakosságnak is elérhetővé teszik a jó minőségű szolgáltatásokat. A széles körű szociális szolgáltatások foglalkoztatási szektorának fejlesztése az új tagállamokban is több és jobb munkahelyek teremtéséhez járulhatna hozzá.

A projekt eredményei azt is alátámasztják, hogy az újraelosztási politikák már kisebb mértékű növeléssel is jelentősebb pozitív társadalmi hatásokat válthatnak ki, különösen az egészségi állapot javulása és a fiatalok foglalkoztatási és oktatási részvételének erősítése terén. Az ilyen irányú eredmények ismét aláhúzzák az új tagállamok számára az erősebb társadalmi kohéziónak a gazdasági fejlődésben betöltött jelentőségét. Világosan jelzik, hogy a társadalmi összetartozás hiánya gyengíti – az életminőség más összetevői mellett – a növekedés társadalmi potenciálját. Míg az újraelosztás növelése nagy valószínűséggel olyan költséghatékony társadalmi javulást idézhetne elő, ami a gazdaság emberi erőforrásait gazdagítaná az új tagállamokban.

Fordította Bigazzi Sára

Irodalom¹⁴

- Abrahamson, P. (1999): The welfare modelling business. *Social Policy and Administration*, (33), 4, 394–415.
- Agency for social inclusion (2014). <http://www.socialni-zaclenovani.cz/>
- Aidukaite, J. (2006): The formation of social insurance institutions of the Baltic states in the post-socialist era. *Journal of European Social Policy*, (16), 3, 259–270. <http://esp.sagepub.com/content/16/3/259.abstract>
- Aidukaite, J. (2010): Welfare Reforms in Central and Eastern Europe: A New Type of Welfare Regime? *Ekonomika*, (89), 4, 7–24. <http://www.zurnalai.vu.lt/files/journals/37/articles/969/public/9-24.pdf>

¹⁴ A megadott internetes hivatkozások utolsó letöltési időpontja a kézirat lezárásának dátuma: 2015. 03. 18.

- Balla, K. – Köllő, J. – Simonovits, A. (2008): Transition with heterogeneous labour, *Structural Change and Economic Dynamics*, (19), 3, 203–220.
- Beblavy, M. (2008): New welfare state models based on the new member states' experience, *ESPA working paper, Stream 4*. Bratislava: Slovak Governance Institute, Comenius University. http://www.governance.sk/assets/files/typology_espa.pdf
- Bohle, D. (2007): *The New Great Transformation – Liberalization and Social Protection in Central Eastern Europe*. Paper for the ESRC seminar „(Re)distribution of Uncertainty”. Coventry: Warwick Business School, University of Warwick.
- Bohle, D. – Greskovits, B. (2012): *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. Ithaca: Cornell University Press.
- Cerami, A. (2006): *Social Policy in Central and Eastern Europe, the Emergence of a New European Welfare Regime*. Berlin: LIT Verlag.
- Cerami, A. (2008): Central Europe in Transition – Emerging Models of Welfare and Social Assistance. *Paper for the European Social Network Conference*, 19–20 May, Ljubljana. http://mpira.ub.uni-muenchen.de/8377/1/cerami_conference_ljubljana.pdf
- Civil Society Monitoring Reports (2012, 2013) on the Implementation of the National Roma Integration Strategies. <http://www.romadecade.org/civilsociety-monitoring>
- Csillag M. – Samu, F. – Scharle, Á. (2013): Job Search and Activation Policies in Central and Eastern Europe. WP4, P.4.5.1, T1. GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers
- Csillag, M. – Samu, F. – Scharle, Á. (2014): *Exclusion from the labour market in post-socialist EU member states*. Working paper, WP5 P.5.4 GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers
- Deacon, B. (1992): East European Welfare: Past Present and Future in Comparative Context. In Deacon, B. (ed.): *The New Eastern Europe, Social Policy Past, Present and Future*. London: Sage, 1–31.
- Deacon B. (2000): Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalization, *Journal of European Social Policy*, (10), 2, 146–162.
- Duman, A. – Scharle, Á. (2011): Hungary: fiscal pressures and rising resentment against the (idle) poor. In Clasen, J. – Clegg, D. (eds.): *Regulating the Risk of Unemployment, National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 232–255.
- EC (2010): *Why socio-economic inequalities increase? Facts and policy responses in Europe*. Brussels: European Commission – Directorate General for Research and Innovation. http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy-review-inequalities_en.pdf
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press. <http://esp.sagepub.com/content/12/2/137.abstract>

- Esping-Andersen G. (1996): *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- Ferge, Zs. (1992): Social policy regimes and social structure hypotheses about the prospect of social policy in Central and Eastern Europe. In Ferge, Zs. – Kolberg J. E. (eds.): *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 201–223.
- Ferge, Zs. (1997): The changed welfare paradigm: the individualization of the social, *Social Policy and Administration*, (3), 1, 20–44. http://fergezszusa.hu/docs/the_changed_welfare_paradigm.pdf
- Ferrera, M. (1996): The „southern model” of welfare in social Europe, *Journal of European Social Policy*, (6), 1, 17–37.
- Heintz, J. – Lund, F. (2012): *Welfare Regimes and Social Policy – A Review of the Role of Labour and Employment*. Gender and Development Programme, Paper No. 17. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development. http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/146236/ipublicationdocument_singledocument/ecdf9cc5-ce2e-4e6e-a038-62bcb427d130/en/Heintz+Lund.pdf
- iAGS (2015): independent Annual Growth Survey Third Report. Released on December 11th, 2014. http://www.iags-project.org/documents/iags_report2014.pdf
- Kvist, J. (2002): Activating welfare states. How social policies promote employment. In Clasen, J. (ed.): *What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-National Perspectives*. Bristol: Policy Press, 197–210.
- Lackó, M. (2014): *An assessment of the factors behind disparities in health status of EU member countries and Post-Soviet states*. Working paper, WP5 P.5.3 GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers
- Leibfried, S. (1992): Towards a European welfare state? On Integrating Poverty Regimes into the European Community. In Ferge, Zs. – Kolberg, J. E. (eds.): *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Leitner, S. (2014): Effects of Income Inequality on Population Health and Social Outcomes at the Regional Level in the EU – Differences and Similarities between CEE and NON-CEE Regions. Working paper, WP5 T2, P5.2. GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers
- Leitner, S. – Stehrer, R. (2013): Identifying the drivers of inequality and poverty in the CEE EU Member States – a comparison with other EU countries applying the Shapely value approach to decomposition analysis. Working paper, WP5 P.5.1. GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers
- Nesporova, A. (1999): *Employment and Labour Market Policies in Transition Economies*. Geneva: ILO.
- OECD (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD countries*. Paris: OECD. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/growing-unequal_9789264044197-en#page1
- OECD (2010): *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers: A Synthesis of Findings across OECD Countries*, Paris: OECD.

- OECD (2011): *Divided we stand, Why inequality keeps rising?* Paris: OECD.
- OECD (2012): *Social spending after the Crisis*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2012SocialSpendingDuringTheCrisis8pages.pdf>
- OECD (2013): *Jobs, wages and inequality, Quality review of the OECD database of household incomes and poverty and the OECD earnings' database*. Paris: OECD.
- Saphir, A. (2005): *Globalisation and the Reform of European Social Models*. Bruegel Policy Brief. <http://aei.pitt.edu/8336/>
- Scharle, Á. (2007): Labour market explanations for the rising incidence of disability claims. In Cseres-Gergely, Zs. – Fazekas, K. – Scharle, Á. (eds.): *The Hungarian Labour Market*. Budapest: Institute of Economics, HAS.
- Scharle, Á. (2015): *Attitudes to gender roles in the Czech Republic, Hungary and Poland*. WP5 P.5.9 GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers
- Scharle, Á. – Szikra, D. (2014): Recent Changes Moving Hungary Away from the European Social Model. In Vaughan-Whitehead, D. (ed.): *The European Social Model in Times of Economic Crisis: Is Europe Losing its Soul?* Geneva: ILO.
- Scharle, Á. – Váradi, Sz. (2014): *Barriers to welfare reform in the CEECs: the case of employment rehabilitation services*. Working paper, WP5 P.5.6, GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers
- Szikra, D. – Györi, A. (2014): Family Policies and Female Labour Force Participation in the Visegrad countries – Has there been a move towards flexibility since 2000? Working paper WP5, P.5.5, GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers
- Terpstra, J. (2002): Co-operation between social security and employment services; evaluation of a reform strategy in the Netherlands. *International Social Security Review*, (55), 3, 39–55.
- Tóth, I. Gy. (2013): Time series and cross country variations of income inequalities in Europe on the medium run: are inequality structures converging in the past three decades. *GINI Policy Paper 3*. http://www.gini-research.org/system/uploads/566/original/GINI_Policy_Paper_3.pdf?1384954508
- Vaughan-Whitehead, D. (2014): Is Europe Losing Its Soul? The European Social Model in Times of Crisis. In Vaughan-Whitehead, D. (ed.) *The European Social Model in Times of Economic Crisis: Is Europe Losing its Soul?* Geneva: ILO, 9–60. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_236717.pdf
- Vidovic, H. (2013): Labour Market Developments and Social Welfare. Working paper, WP4 P.4.1, GRINCOH project. www.grincoh.eu/working-papers