

ANDOR LÁSZLÓ

SZOCIÁLPOLITIKÁNK NEGYEDSZÁZADA EURÓPAI TÜKÖRBEN*

A tanulmány közgazdasági és módszertani adalékokkal szolgál a hazai szociálpolitika negyedszázados fejlődésének áttekintéséhez. Bemutatja azokat az irányadó paradigmákat, amelyek meghatározták a jóléti politika alakulását Magyarországon a rendszerváltás kezdetétől a közelmúltig. Ezt követően kitekintünk az Európai Unió szociális dimenziójára és az európai országok szociális helyzetének alakulására a nagy pénzügyi és gazdasági válság időszakában. Ennek során összevetjük Magyarországot és más európai országok főbb jóléti mutatóinak alakulását, külön figyelmet fordítva a hazai szegénységi indikátorok és a társadalmi mobilitás közelmúltbeli alakulására. A kvantitatív és kvalitatív elemzés arra enged következtetni, hogy Magyarország a szociálpolitika terén is elkanyarodott az európai főáramtól.

Irányadó gondolatkörök a szociálpolitikában Magyarországon

Magyarország elmúlt negyedszázados történetét olyan irányadó gondolatok szegélyezik (a koraszülött jóléti államtól a munkaalapú társadalomig), amelyek a jóléti politika és a szociális kohézió szempontjából inkább negatív, mint pozitív szerepet játszottak.

Az eszméknek, gondolatoknak nagy szerepük van a politika formálásában – ez igaz a rendszerváltás utáni Magyarországra is. A rendszerváltáshoz fűződő társadalmi elvárások ugyan a Nyugathoz való felzárkózásról szóltak, ez nem jelentette egyúttal azt, hogy az életszínvonal felzárkózását a jóléti rendszer erősítésétől, kiterjesztésétől kellene várni. Épp ellenkezőleg!

Az átmenet korai időszakából kiemelkedik a „koraszülött jóléti állam” koncepciója, amely Kornai János nevéhez fűződött. Kornai (1996) szerint a szocialista rendszer túlvállalta magát; az adott jövedelmi szinten nem építhető „svéd

* A SZEF-Akadémia keretében 2016. november 22-én elhangzott előadás szerkesztett és bővített változata.

modell”. Ez a közgazdasági logika a 90-es években erősebb hatást gyakorolt a kormányzati intézkedésekre a jóléti rendszer terén, mint a szociális modellekkel kapcsolatos elméletek és elgondolások.

Kornaitól a „koraszülött jóléti állam” koncepcióját a Világbank is átvette, ami segített abban, hogy ne csak Magyarországon váljék ismertté. Kornai nyomán sokan elfogadták: a szociális gondoskodás kalibrálásánál legelőször is tekintetbe kell venni a szóban forgó országok fejlettségi szintjét, és vissza kell venni a jóléti ígéretekéből. Olyan típusú szociálpolitikát kell gyakorolni, amely arányban áll az országok „tehveriselő képességével”.

Kornai téziséből többféle következtetés és intézkedés volt származtatható, részben az államháztartáson, részben pedig a gazdasági (vállalati) szférán belül. Magán a gazdaságon belül az, hogy a vállalatokról le kell választani az oda nem illő jóléti tevékenységeket. Az államszocialista rendszerben ugyanis a nivellálás, az egyenlősítő politika nem pusztán a jóléti államon (tehát állami transzfereken és szolgáltatásokon) keresztül történt, hanem a vállalaton belüli tevékenységek révén is. A munkahelyi óvodától kezdve a balatoni üdültetésig számos olyan szolgáltatást lehet felsorolni, amelyet egy amerikai közgazdasági tankönyv nem sorol a vállalati funkciók közé.

A gazdasági rendszerváltozás (1990-es évek) során a vállalatok jóléti funkciója jórészt leépült, mégpedig olyképpen, hogy azokat rendszerszerűen nem feltétlenül vette át sem az önkormányzat, sem az állam. Ezt az átalakítást részben a privatizáció, részben a vállalatok egy részének megszüntetése, illetőleg a közszféra reformjai vitték végbe.

Magán a szociális rendszeren belül egy paradigmaváltás történt a rászorultsági elv előtérbe kerülésével. Ez az elv (szemben az alanyi vagy biztosított joggal) a ténylegesen, tehát mérhetően és bizonyíthatóan szegényeket helyezi a jóléti politika centrumába. Ennek a paradigmaváltásnak az egyik fontos mérföldköve az 1995-ös makrogazdasági stabilizációs program (az ún. Bokros-csomag) volt, amely az egyensúly helyreállítását célzó intézkedéseket összekapcsolta a jóléti modellváltást gyorsító reformokkal.

További fontos terület volt az 1990-es években a szociális rendszer egyes elemeinek megnyitása a privatizáció (magánszereplők belépése) előtt. Erre példa a nyugdíjrendszer, ahol a korábbi egységes, állami (felosztó-kirovó finanszírozású) rendszer mellé 1997-ben belép a kötelező tőkefedezeti pillér. A reform a kötelező nyugdíjjárulék egy részét térítette el a fokozatosan felépítendő magánpillér felé, ami átmenetileg államháztartási deficitnövekménnyel járt (a reformot 2010-ben az Orbán-kormány fordította vissza, mielőtt még az kifejthette volna pozitív hatásait).

Hasonló koncepciót követett volna az egészségügy reformja – nem véletlen, hogy az ezredforduló időszakában maga Kornai János is elsősorban az egészségügy közgazdaságtanával foglalkozott, a szocialista rendszer utolsó bástyájaként utalva erre a szektorra. Koncepció szintjén itt az egészségbiztosítás privatizációjá-

nak előkészítésére, illetőleg az egészségügyi szolgáltatásokban a köz- és magánsze- replőket összekötő ppp (*public-private partnership*) konstrukciókra kell gondolni.

A Kornai-féle koraszülött jóléti állam koncepció igen sokáig, mintegy két évtizeden át irányadó gondolatként szolgált. Hozzá képest a paradigmaváltást a Nemzeti Együttműködés Rendszere hozta el. Mint sok egyéb területen (alkotmányosság, gazdaságpolitika, sportpolitika stb.), a jóléti rendszerben is új korszak kezdetének kell tekintenünk 2010-et. Itt az új irányadó gondolatkör a „munka- alapú társadalom” fogalmával jellemezhető elsősorban.

Ha a kortárs szakirodalomban keresünk tudományos megalapozást ennek a gondolatkörnek, akkor valószínűleg nem találunk ilyet. Ezért ezt az irányzatot leginkább a regnáló miniszterelnök nevéhez kapcsolhatjuk. Orbán Viktor meg- hirdette: „segély helyett munkát” kell adni az embereknek. Ez változást jelent mind foglalkoztatási, mind pedig szociális ágon. A foglalkoztatáspolitikát leegy- szerűsödik. Fel kell lendíteni a gazdaságot a kkv-szektornak kedvező szabályo- zási környezet és támogatások útján, és lehetővé kell tenni a munkáltatóknak, hogy a nekik leginkább megfelelő módon alkalmazzák a munkavállalókat. Ahol az ilyenformán felkínált elsődleges foglalkoztatás nem működik, ott közmunka megszervezése útján kell elmozdulni a teljes foglalkoztatás felé.

A munkaalapú társadalom égisze alatt történt meg a munkanélküli ellátás jogosultságának (90 napra történő) rövidítése, ami még inkább elősegítette, hogy kialakuljon a közmunka dominanciája a foglalkoztatáspolitikában. A foglalkoz- tatási és szociális döntések alacsonyabb szintre kerültek az igazgatás hierarchiá- jában, és megjelent a szociális juttatások feltételekhez kötése. Egyidejűleg meg- változtak az újraelosztás hangsúlyai: a támogatások egyre jobban a középosztályt kedvezményezik a „rászorulók” helyett (ld. gyed, csok). Az időszak fontos in- tézkedéssorozata kapcsolódik a nyugdíjrendszerhez, így a kötelező magánpillér felszámolása, valamint a korai nyugdíj visszaszorítása. Mivel pedig számos terüle- ten a jóléti rendszer visszafejlesztése az irány, szociális jelleget öltének a gazdaság szabályozásának egyes elemei, mindenekelőtt az ún. rezsicsökkentés (szolgáltatási árak leszorítása).

A fenti tételek többsége hungarikumnak tekinthető. Közülük tulajdonképpen az effektív nyugdíjkorhatár emelése, és ezzel összefüggésben a korai nyugdíj visz- szaszorítása az egyetlen, amely illeszkedik egy nemzetközi trendbe, köszönhetően a fejlettebb országokra jellemző általános demográfiai trendeknek.

Bár itt nem adhattunk teljes képet a jóléti rendszerre ható elgondolásokról, jól látható, hogy Magyarországon a szociálpolitika fejlődését az elmúlt negyedszázad során többnyire olyan doktrínák határozták meg, amelyek a leépülés (kevesebb forrás, szerényebb állami feladatkör, szűkebb jogosultság) felé mutattak.

Még érdekesebb, hogy a Kornai-féle „koraszülött jóléti állam” és az orbáni „munkaalapú társadalom” között, az EU-csatlakozás időszakában nem kezdő- dött új szakasz Magyarországon az EU-csatlakozással. Az Európai Unió irányadó szerepe a szociálpolitika terén nem mutatható ki olyan mértékben, hogy a csat- lakozást (2004) korszakhatárként tudjuk megjelölni. Ez nem jelenti azt, hogy az

EU-csatlakozás egyáltalán nem volt hatással a hazai társadalompolitikára. Amit elmondhatunk, hogy az EU a jóléti politika egyes elemeire hatott (pl. célzott foglalkoztatási és szociális programok indultak). E hiány érzékeltetéséhez érdemes áttekinteni, hogyan fejlődött az elmúlt időszakban az EU-szintű gondolkodás a szociálpolitikáról.

A szociálpolitika evolúciója az Európai Unióban

Az Európai Unió létrehozása nem volt lehetséges az integráció szociális dimenziójának definiálása nélkül. Az ezzel kapcsolatos politikai viták miatt azonban a szociális dimenzió kiépítése fokozatosan, lépésenként történt. Elmondható az is, hogy a Szerződésben definiált EU-szociálpolitika lényegében munkaügyi kérdésekről szól, és csak szerény mértékben, indirekt módon érinti a tagországok jóléti rendszereit. A jóléti politika terén az EU támogató funkciót lát el a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával.

Ugyanakkor elmondható, hogy bár az EU-ban a szociális integráció lemaradva követi a gazdaságot, sokrétű területről van szó, amely tartalmazza a szakpolitikai koordinációt, a munkaügyi jogalkotás egy jelentős részét, valamint költségvetési eszközök munkaerőpiaci és szociális kohéziót segítő alkalmazását (mindenekelőtt az Európai Szociális Alap keretében).

A szociális dimenzió belül a munkaügy és a szociális védelem között új egyensúly jött létre 2010-től az Európa 2020 Stratégia meghirdetésével. Ez a program ugyanis tartalmazta – a hét közül egy kiemelt kezdeményezésként – a Szegénység elleni platformot, valamint a szegénység és kirekesztés csökkentésére irányuló konkrét célszámot (legalább 20 millió fő 2020-ig). Egyidejűleg a szociálpolitika explicit módon megjelent a Foglalkoztatási Iránymutatásban („Társadalmi befogadás, szegénység elleni küzdelem”).

Az Európa 2020 Stratégia meghirdetése óta az ún. Európai Szemeszter hangozsa össze a közösségi kormányzás gazdasági és szociális dimenzióit. Ez az uniós szintű, átfogó elemzés és a Nemzeti Reform Programok alapján, azok rendszeres vitái után a tagállamok számára történő ajánlások megfogalmazásával zárul. Az Európai Szemeszter keretében az Európai Bizottság ismétlődően felszólította a tagországokat, hogy hathatósabban lépjenek fel a pénzügyi és gazdasági válság szociális következményeinek enyhítéséért.

Az Európa 2020 Stratégia égisze alatt az EU-szintű koordináció fejlődését néhány fontos dokumentum fémjelzte. Ilyen volt a Nemzeti Roma Integrációs Stratégiák Európai Kerete (2011), valamint a Szociális Beruházási Csomag (2013). Utóbbi ajánlásokat fogalmazott meg a gyermekszegénység ellen; módszertani támogatást nyújtott a minimáljövdelem-rendszerek kidolgozásához és a hajléktalanság felszámolásához.

Hozzá kell tenni, a szociálpolitikai koordinációt segítő dokumentumok időben kissé lemaradva követték a foglalkoztatáspolitikai megújulását. Ott ugyanis

már hamarabb, 2012 áprilisában megszületett a Foglalkoztatási Csomag, valamint 2012 decemberében az ezt kiegészítő Ifjúsági Foglalkoztatási Csomag. Az utóbbi nyomán a munkaügyi miniszterek tanácsa februárban elfogadta az ifjúsági garancia programját, amellyel elérhető, hogy a 25 év alattiak körében megszűnjön a 4 hónapnál tovább tartó munkanélküliség. Erre a célra az Európai Tanács januárban 6 milliárd eurót elkülönített a 2014-20 közötti keretköltségvetésben.

Általában véve az ilyen stratégiai közlemények hatottak vagy a jogalkotás, vagy a költségvetés alakítására. Változott például az EU pénzügyi eszközei és a tagállami szociálpolitika közötti kapcsolat is. A 2014-20-as EU-költségvetés – sok vita után – előírta, hogy az Európai Szociális Alap legalább 20 százalékát kell társadalmi befogadás céljaira fordítani. Emellett megtartotta, sőt meg is erősítette a rászorulóknak élelemmel való ellátását segítő eszközt (FEAD) is.

A 2013 februárjában elfogadott Szociális Beruházási Csomag lökést adott a tagországok közös gondolkodásának és konkrét szociálpolitikai erőfeszítéseinek. Érvanyagot szolgáltatott abban a tekintetben, hogyan védjük meg a jövő szempontjából legfontosabb szociális kiadásokat a költségvetési konszolidáció időszakában. Egyértelművé tette, melyek a hajléktalanság elleni legjobb stratégiák az EU-ban. Utat mutatott arra nézve, hogyan segíthetnek a szociális vállalkozások, és miként lehet hatékonyan használni az uniós forrásokat szociálpolitikai célokra.

Az uniós dokumentumoktól idegen minden olyan megnyilvánulás, amely a társadalom peremére szorulókat bűnbaknak tekinti. Bár a gazdasági válság sok helyen a korábbinál nehezebb körülményeket teremtett, a munkahelyteremtés és a szociális integráció programját az iránymutatás szerint nem feladni kell, hanem új eszközöket kell keresni hozzá.

Válság idején a kormányoknak kevés eszköz áll a rendelkezésükre ahhoz, hogy közvetlenül orvosolják az egyre mélyülő egyenlőtlenségeket, de lehetőségük van arra – és egyúttal kötelességük is –, hogy az esélyegyenlőség érdekében fellépjenek. Az a fajta újraelosztás, amely a leszakadókat helyzetbe hozza és képessé teszi arra, hogy részt vegyenek a gazdasági és a társadalmi életben, nem más, mint *szociális beruházás*. Ennek előmozdítása rövid és hosszú távon egyaránt kedvezően hathat a foglalkoztatásra, a termelékenységre és a társadalmi kohézióra.

Ha a GDP meghatározott részét szociális beruházások céljára fordítjuk, ezzel számottevő társadalmi, illetve gazdasági kiadásokat tudunk megspórolni a jövőben. Példaként említhetők olyan intézkedések, amelyek ifjúsági garancia bevezetését, a szülők munkába állását is segítő minőségi gyermekgondozási szolgáltatások kialakítását, a betegségek és a gyermekszegénység megelőzését, valamint a színvonalas oktatást és az aktív időskort szolgálják.

A szociális beruházás olyan befektetés, mely a végeredményt tekintve szinte mindig megtérül, és amelyet az Európai Bizottság prioritásnak tekint. A szociális beruházásokra épülő modern jóléti államok építése egyszerre szolgálja az Európa 2020 stratégia két célkitűzését: a szegénység csökkentését és a foglalkoztatási ráta emelését.

Az európai országokat nem a szociális, hanem a gazdasági modelljük sodorta mély válságba. Ez azonban nem jelentette azt, hogy a szociális modell változások nélkül üzemelhet tovább. A jóléti államok modernizációja szükséges lehet például demográfiai okokból, de segíthet a gazdaság hosszabb távú fellendítésében, növekedési potenciáljának erősítésében is.

Válság, szegénység, jövedelmi egyenlőtlenség az EU-ban és Magyarországon

Annak ellenére, hogy az Európai Unió az Európa 2020 Stratégia időszakában egyre nagyobb hangsúlyt fektetett a szociális dimenzióra, az „inkluzív növekedés” fontosságára, az egyidejűleg zajló pénzügyi és gazdasági válság komoly károkat okozott és több országban visszavetette a korábban megvalósult fejlődést.

A gazdaság működése (fejlődése vagy válsága) mindig hatással van a szociálpolitika napirendjére. Behatárolhatja a kereteit, ugyanakkor feladatokat is ad a szociálpolitika számára. Ha rosszul működik a gazdaság, kevéssé eredményes a gazdaságpolitika, akkor a feladat több, a forrás viszont kevesebb lesz a szociálpolitika számára. Amikor tehát mérőszámokkal jellemezzük egy ország jóléti rendszerének teljesítményét, akkor az indikátorok rendszerint a szociálpolitika és a gazdaság együttes hatásáról adnak számot.

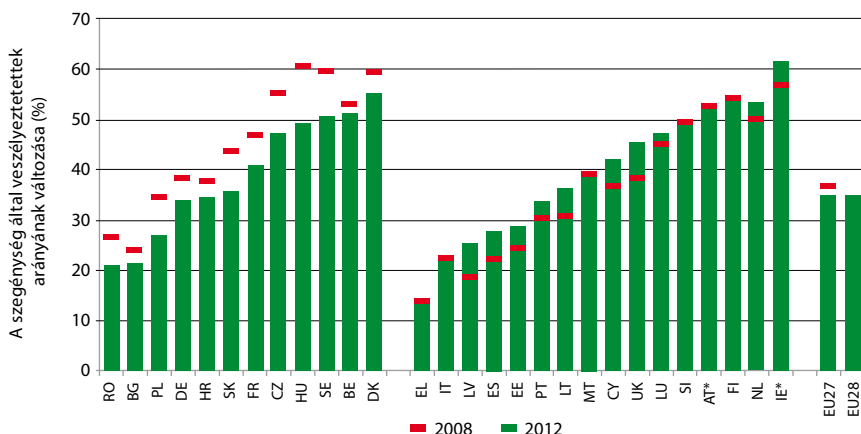
A jóléti rendszerek eredményességét jellemző három legfőbb indikátor (munkanélküliség, szegénység, egyenlőtlenség) tekintetében az alábbiakat lehet megállapítani.

E mutatók alapján a közelmúlt válságidőszakában az európai országok sokszínűséget, olykor egészen eltérő mintákat mutatnak, konkrétan az eurózónán belül pedig polarizáció figyelhető meg (1. ábra).

Ami a munkanélküliségi rátát illeti, a válság időszakában az EU tagországait erőteljes polarizáció jellemezte. Mint minden gazdasági válság idején, az EU egészét tekintve 2008–14 között is megemelkedett a munkanélküliség szintje. Ez azonban messze nem egyenletesen történt, reflektálva az egyes országok, országcsoportok pénzügyi-gazdasági pozíciójára.

EU-szinten a munkanélküliség 2008 és 2013 között jelentősen emelkedett, rövid megszakítással (2010–11). Ugyanezen időszak alatt gyakorlatilag megszakítás nélkül emelkedett az ifjúsági munkanélküliség (ez a 25 éven aluli korosztály munkanélküli rátája). Legalább ilyen fontos azonban rávilágítani, hogy a munkanélküliség alakulása követte a pénzügyi-gazdasági polarizációt, vagyis lényegében stagnált az eurózóna magországáiban (ráadásul Németországban folyamatosan csökkent is), miközben az eurózóna peremországáiban rekordmagasságokba emelkedett. A két legsúlyosabb helyzetbe került országban: Spanyolországban és Görögországban a munkanélküli ráta 25 százalék fölött tetőzött, míg az ifjúsági munkanélküliség mindkét országban 50 százalék fölé emelkedett.

1. ábra: A szociális transzferek (a nyugdíj kivételével) hatása a munkaképes korú lakosság szegénységi kockázatának csökkentésére, 2008–2012



* Az adat 2011-re vonatkozik.

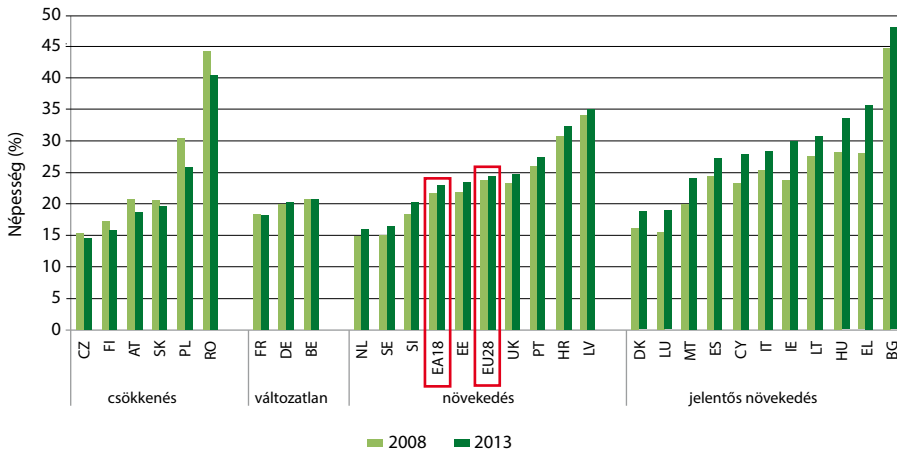
Forrás: Eurostat; EU-SILC (2012, adóév: 2011).

A munkanélküliségi rátákban bekövetkezett polarizáció azért is fontos fejlemény, mert a válságot megelőző évtizedet éppen hogy konvergencia jellemezte. A pénzügyi buborékok kipukkadása, a 2009-es „nagy recesszió”, majd a pénzügyi stabilizációs programok azonban egyértelműen a periféria országait sújtották. Ott ugyanis mélyebb és hosszabb volt a reálgazdaság válsága, a fiskális konszolidáció pedig mind a bérek, mind a szociális ellátások színvonalára negatív hatást gyakorolt.

A munkanélküliséghez hasonló aszimmetriák jellemzik a szegénység és társadalmi kirekesztés alakulását. Az eurózóna két legnagyobb gazdaságában: Németországban és Franciaországban (Belgiummal együtt) jobbra stagnált a szegénység és kirekesztés, míg néhány országban a válság ellenére csökkent is. Ebben a csoportban „keleti” és „nyugati” országok egyaránt megtalálhatók voltak (Ausztria, Románia, Csehország, Finnország). Ugyanakkor az eurózóna periferiáját – mindenekelőtt a dél-európai országokat –, a szegénység és a kirekesztés jelentős emelkedése jellemezte 2008–13 között (2. ábra).

Szemben a munkanélküliségi rátával, a szegénység alakulásában nagy szerepet játszik az egyes országok fiskális kapacitása, az „automatikus stabilizátorok”. E tekintetben a hosszú válság két szakasza élesen megkülönböztetendő. A válság első szakaszában (2008–10) az EU-tagállamok költségvetési stabilizátorai jól működtek, s a lakosság szabadon felhasználható jövedelme nem követte a gazdaság és a foglalkoztatás visszaesését. Ezzel szemben a második szakaszban (az eurózóna válsága 2011–13 között) a költségvetési mozgástér beszűkült, részben az új és szigorú fiskális szabályok miatt az automatikus stabilizátorok nem fejtették ki hatásukat, és a háztartási jövedelmek is hosszú időn át csökkentek. Annak ellenére tehát, hogy a 2011–13-as időszakban a gazdaság visszaesése nem volt olyan meredek, mint 2009-ben, a szociális helyzet átlagos romlása jelentősebb mértékű volt.

2. ábra: A szegénység és kirekesztés alakulása az EU-ban



Forrás: Eurostat, SILC

A jövedelmi egyenlőtlenség (GINI-index alapján) az EU tagországokban jelentős különbségeket mutat; nehéz volna kimutatni egy egységes európai mintát. Egészen különböző országokban, egészen eltérő okoknál fogva lehet magas a jövedelemegyenlőtlenség (Nagy-Britannia és Lettország), vagy pedig viszonylag alacsony (Ausztria és Szlovákia). Görögország és Spanyolország kitűnik a tekintetben, hogy az egyenlőtlenség a legmagasabbak között volt már a válság előtt is, és tovább nőtt annak következtében (3. ábra).

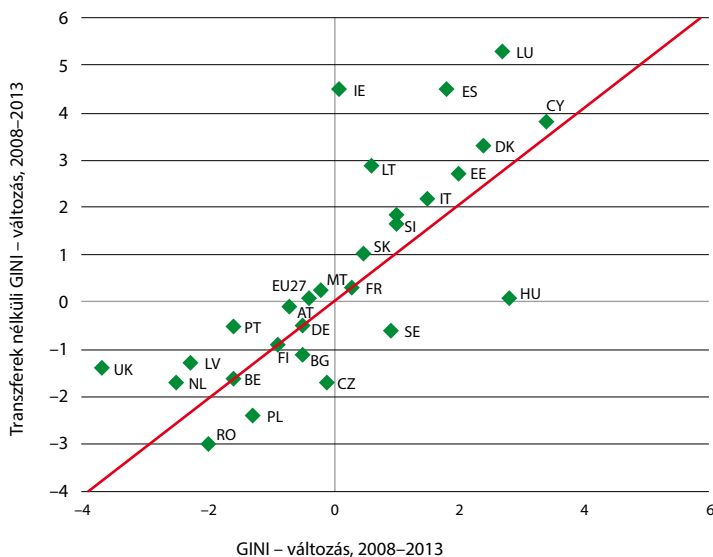
3. ábra: Az EU-tagországok felében nőtték a jövedelmi egyenlőtlenségek a válság éveiben



Forrás: Eurostat, SILC

Magyarország azon országok közé tartozik, amelyekben a válság idején (2008–13) a legnagyobb mértékben nőtt a GINI-indexszel kifejezhető jövedelmi egyenlőtlenség. Szemben az általános mintával, ennek fő oka nem a munkajövedelmek polarizációja, hanem a transzferek (adók és juttatások) szerkezetében bekövetkezett változások. E tekintetben Magyarország kilóg a sorból; egyedül Svédország esetében volt megfigyelhető hasonló jelenség (bár kisebb mértékben), ugyanakkor Svédországról elmondható, hogy a transzferek kismértékű regreszív reformja nem vezet a szegénység hasonló mértékű növekedéséhez, az anyagi priváció jóval alacsonyabb foka miatt (4. ábra).

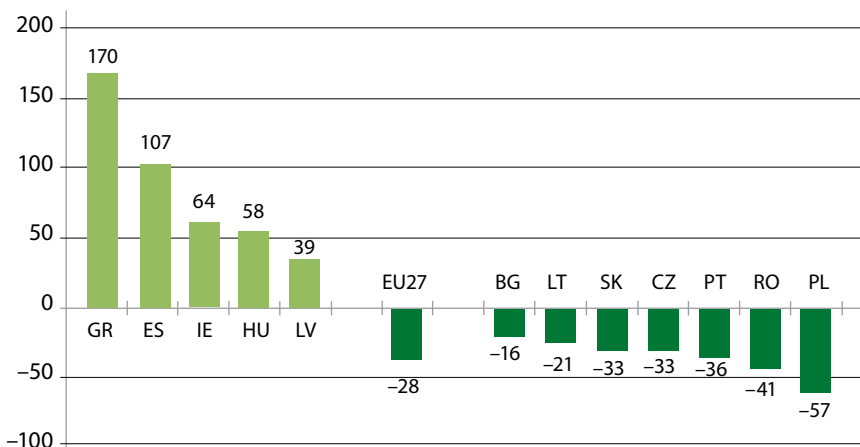
4. ábra: Az egyenlőtlenségek inkább az elsődleges (transzferek nélküli) jövedelmek miatt nőnek



Forrás: ESTAT, EU-SILC

Részen kvalitatív, részben pedig kvantitatív megfontolások alapján mondhatjuk: Magyarország 2010-től a szociálpolitikában is elkanyarodott az európai főáramtól. Ami számokkal kimutatható: hazánk eltérni látszik attól az általános modelltől, hogy a munkajövedelmek polarizációjával szemben az állami újraelosztás kompenzálni, nivellálni próbál, és ezt – súlyos válságidőszakokat leszámítva – sikeresen folytatni tudja. Minőségi jellemzőket tekintve pedig azt láttuk, hogy a jóléti politikát számos olyan megoldás „gazdagítja”, amely máshol nem fordul elő. Az elvándorlás hirtelen megemelkedő trendje alapján Magyarország a válság által leginkább sújtott, kemény pénzügyi megszorításokat átélt országokkal került egy kategóriába (5. ábra).

5. ábra: A válság hatása a migrációra (származási országok szerint)



EU-n belüli népességmozgás (gazdaságilag aktívak) a legutóbbi időszakban (< 2 év) származási ország szerint 2011-2012-ben, a válság előtti (2007-2008) évekkel összehasonlítva.

Forrás: Eurostat, LFS és az Európai Bizottság számításai.

Nem kétséges: a rendszerváltás (piacgazdaságra való áttérés) Magyarországon is jelentős társadalmi egyenlőtlenségekhez vezetett; ennek ellensúlyozására a szociálpolitikának viszonylag kevés eszköze volt. Az Európai Unió viszonylag mérsékelt hatást gyakorolt a hazai folyamatokra; a közös iránymutatások ellenére minden tagállam, így Magyarország is önálló utat járhatott. Az EU-tagság új kereteket ad ugyan a gazdaság konszolidált fejlődéséhez, viszont a hazai politikából kiveszett a 90-es években még fontosnak tartott elgondolás, hogy ti. *szociális* piacgazdaság működtetésére volna szükség.

A megváltozott gazdaságfilozófia és a kifordított szociálpolitika következtében kialakuló hátrányos társadalmi helyzetek pedig koncentrálnak (területi értelemben; romák diszkriminációján keresztül stb.), egyre nehezebben kezelhetővé válnak. Mindezek miatt szükség volna az általános gazdasági-társadalmi fejlődési modell újragondolására, komplex fejlesztési és integrációs programok kidolgozására és megvalósítására.

Csökkenő szegénység, alacsony mobilitás

Bár a jóléti rendszer helyzete hazánkban sok tekintetben aggályos, a statisztika a legutóbbi időszakban pozitív változásokat rögzített a szegénység és a kirekesztés alakulásában. Hogy ez az ellentmondás érthető legyen, fel kell tárni az uniós módszertan néhány fontos részletét.

Az Európai Unió a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelmet a tíz évre előrettekintő Európa 2020 stratégia egyik fő céljává emelte. Az Európai Bizottság javaslata alapján 2010-ben a tagországok vezetői megállapodtak, hogy

2020-ig legalább 20 millió embert emelnek ki a szegénységből és társadalmi kirekesztettségéből. Ennek nyomán Magyarország is hosszú távú tervet dolgozott ki, és a változásokat az egységes uniós indikátorok segítségével méri.

Az Eurostat adatai szerint 2016-ban Magyarországon a szegénység kockázatával és a társadalmi kirekesztődés veszélyével érintett emberek száma 2,54 millió volt, vagyis a társadalom 26,3 százaléka. Ez a szám, bár nagyon magas, alacsonyabb a 2008-ban mért 2,79 milliónál. A köztes időszakban a szegénység és kirekesztés 2013-ban érte el a csúcspontját, amikor is 3,4 millió fő tartozott ebbe a kategóriába. Az Eurostat szerint 2014-ben 3,1 millió ember, 2015-ben pedig 2,7 millió volt szegény vagy kirekesztett. (A meredek csökkenést kismértékben a népességfogyás is „segítette”.)

Magyarország tehát a 2015-ös adatok – amelyek az összes uniós országra elérhetők – alapján nem is áll nagyon rosszul, hiszen az EU-ban az emberek 23,7 százaléka számított szegénynek, de például Olaszországban 28,7 százalék volt ez az arány. A magyar életkörülmények tükrében meglepőnek minősíthető számra megvan a magyarázat. Ez az indikátor ugyanis három különböző szegénységi mutatóból áll össze.

Az Európa 2020 Stratégia indításakor az EU tisztségviselői meg kellett, hogy állapítsák: a szegénység mérése nem egyszerű feladat. Olyan célszámot kellett elfogadni a szegénység csökkentésére, amely egyszerre képes a nemzeti különbségeket és az összeurópai perspektívát megjeleníteni. Az uniós szintű céloknak útmutatóul kellett szolgálniuk az egyes tagállamok számára – irányt mutatva, ugyanakkor lehetővé téve, hogy a tagállamok saját helyzetükhöz alkalmazkodva és saját elképzeléseik szerint, de a közös európai cél elérése érdekében dolgozzanak.

Mindennek következtében az Európa 2020 stratégia háromféle szegénységi mutatóval dolgozik. Az egyik pénzügyi-statisztikai: a lakosság hány százaléka él az adott országon belüli medián jövedelem 60 százaléka alatti pénzből. Ezt a mérőszámot használta az EU a legrégebb óta a szegénység mértékének meghatározására, és ehhez hasonlóan alkalmaz az OECD is.

A medián jövedelmet tekintve természetesen rendkívül nagy különbségek vannak a tagállamok között. A mutató tehát azt méri, hogy az adott országon belül, az átlaghoz képest (a jövedelmét tekintve) szegény-e valaki. Ez a jelzőszám európai szinten 17-18 százalék körül van, vagyis az EU-ban ma több mint 80 millióan élnek szegénységben. Ebből 20 millió gyermek.

Mivel azonban a jövedelmek tagországokként is eltérőek, ez a mutató önmagában nem biztos, hogy kifejezi a tényleges élethelyzetet. Ezért használunk egy másik szegénységi mutatót is: a munkanélküli háztartások arányát, vagyis az olyan háztartásokét, amelyekben egyetlen kereső családtag sem található, senkinek sincs stabil munkajövedelme, s ezért teljes mértékben állami vagy egyéb szociális támogatásra szorulnak. (Egészen pontosan: azokról van szó, akik olyan háztartásban élnek, ahol a 18 és 59 év közötti személyek az előző évben a lehetséges munkaidejük kevesebb, mint 20 százalékát töltötték munkával.)

Szerepel továbbá egy harmadik mutató is, az anyagi depriváció, amely összesen kilenc materiális mutató, azaz például az alapvető háztartási cikkek hiánya alapján határozza meg a nélkülözők arányát (azokat számoljuk meg, akik meghatározott kilenc fogyasztási tétel közül legalább négyről anyagi okból lemondani kényszerülnek). Önmagában a jövedelem természetesen nem perdöntő, hiszen sok múlik a szociális szolgáltatások és infrastruktúra színvonalán, a családok számára rendelkezésre álló juttatásokon. Ha az anyagi deprivációt nézzük, ha ezt vesszük a meghatározó szegénységi mutatónak, akkor Romániában a legmagasabb a szegények aránya.

Az uniós statisztikai hivatal 2012. decemberi adatai szerint 2011-ben az uniós teljes lakosságának már közel egynegyedét fenyegette az elszegényedés, ha azt nézzük, hogy a három mutató közül legalább egy vonatkozik-e valakire. Amikor pedig a tagországoknak saját célokat és programokat kellett megfogalmazniuk, maguk dönthettek arról, hogy a komplex mutató mely tényezőjének milyen súlyt adnak stratégiájukban. Mivel Magyarországon ebben az időszakban a kormányzat több százezer szintre futtatta fel a közfoglalkoztatást, és az ebben résztvevőket a statisztika a foglalkoztatottak közé sorolta, az „alacsony munkaintenzitással” jellemezhető háztartások aránya jelentősen csökkent. (Tavaly az emberek 8,2 százaléka élt alacsony munkaintenzitású háztartásban, 2013-ban ez a szám még 13,6 százalék volt.)

Eközben a gazdasági fejlődés és felzárkózás folyamata, valamint a válságból való kilábalás évről évre csökkenti azok számát, akik súlyos anyagi deprivációval jellemezhetők. Magyarországon az emberek 16,2 százaléka él a súlyos anyagi deprivációval jellemezhető háztartásban, holott egy évvel korábban még 19,4 volt ez az arány, 2013-ban pedig 27,8. A mosógép, a televízió és a telefon nem súlyos kiadások, de a hiteltörlesztés pár éve még komoly gondot jelentett sok magyar családnak, azóta valamelyest változott a helyzet.

Össességében tehát a szegénység és kirekesztés által fenyegetettek száma még akkor is csökkenhet, ha a jövedelmi egyenlőtlenség nagyarányú, vagy akár növekvő egy adott országban. Bár a magyarok érezhetően többet tudnak költeni, mint korábban, az is tény, hogy a bázisként használt elképesztően alacsony 123 ezres jövedelem, a közfoglalkoztatás és a hitelek kiváltása sokban járult hozzá ahhoz, hogy hazánk helyezése ebben a fontos szegénységi mutatóban javuljon.

A szegénység és kirekesztés által fenyegetettek számának csökkenése fontos és pozitív fejlemény, amihez viszont két megjegyzést kell fűzni. Egyrészt, a gazdasági teljesítőképesség alapján azt mondhatjuk, hogy a szociális mutatók jobbak is lehetnének már. Másrészt a társadalmi folyamatok és viszonyok az EU szintetikus szegénységmutatóján túl más szempontok alapján is vizsgálhatók, ami árnyalhatja a képet, és további anomáliákra világíthat rá. Ezért is figyelemre méltó számunkra a „*Társadalmi mobilitás az EU-ban*” című tanulmány (Ludwinek et.al. 2017), amelynek elkészítésekor a dublini Eurofound kutatói azt nézték, hogy az egyes EU-tagállamokban mekkora az esély arra, hogy az ember magasabb társa-

dalmi státuszba lépjen át, illetve hogy mennyire számíthat jobb munkahelyre, mint amilyen a szüleinek volt.

Magyarország ebben az összehasonlításban a legutolsó helyen szerepel, még az utolsóelőtti Bulgáriától is jócskán lemaradva. Ráadásul hazánk szerepel az utolsó helyen mindkét nem esetében (a férfiak közül kevesebb, mint 10 százalék tudott előbbre lépni; a nőknél ez az arány közel a férfiaké duplája volt, de így is az unió legrosszabbja).

A közép-európai régió egészét tekintve azt látjuk, hogy Szlovákia szintén az utolsó között van, míg Csehország az európai középmezőnyben található, miközben Lengyelország a harmadik legjobb helyen áll. Az EU három legmobilabb társadalma a ciprusi, a görög és a lengyel. Ez Lengyelország esetében nem meglepő, mivel az elmúlt években az EU egyik legjobb gazdasági teljesítményét mutatta fel. Görögország mutatói furcsábbak, hiszen ez idő alatt a GDP jelentősen zsugorodott, és a szegénység és kirekesztés pedig jelentősen nőtt.

Következtetések

Magyarországon az elmúlt negyedszázad során a szociálpolitika fejlődését többnyire olyan doktrínák határozták meg, amelyek a jóléti modell tekintetében inkább a leépülés (kevesebb forrás, szerényebb állami feladatkör, szűkebb jogsultság) felé mutattak, és nem a megerősítést vagy korszerűsítést ösztönözték.

A rendszerváltás (piacgazdaságra való áttérés) makrogazdasági folyamatai jelentős társadalmi egyenlőtlenségekhez vezettek; ennek ellensúlyozására azonban a szociálpolitikának viszonylag kevés eszköze van. A hátrányos társadalmi helyzetek pedig koncentrálnak (területi értelemben; romák diszkriminációján keresztül stb.), az ilyen esetekben pedig a szociálpolitikának be kell ágyazódnia komplex fejlesztési és integrációs programokba.

Bár az EU-tagság 2004-től fogva igen fontos pillére a hazai beruházásoknak, a szociális kérdésekben az Európai Unió intézményei viszonylag mérsékelt hatást gyakoroltak a hazai folyamatokra. Ennek fő oka, hogy ezen a területen az EU inkább koordinációt végez, ajánlásokat tesz és támogatásokat nyújt, de nem veszi át a kompetenciákat a tagországoktól; a nemzeti felelősség megmarad. Mindazonáltal kimutatható, hogy Magyarország 2010-től a szociálpolitikában is elkarnyarodott az európai főáramtól. A hazai jóléti rendszer „európaizálása” lehetőség és egyben feladatnak is tekinthető.

Irodalom

- Anderson, Karen M. (2015) *Social Policy in the European Union*, London: Palgrave Macmillan
- Andor László (2013) *Erősödő Európa*, Budapest: Kossuth Kiadó
- Boros Ilona (2016) Aki szegény, az annyit is ér! In: „A TASZ jelenti” *A Társaság a Szabadságjogokért blogja*. http://ataszjelenti.blog.hu/2016/12/20/aki_szegeny_az_annyit_is_er#more12062825
- Darvas Zsolt (2017) Why is it so hard to reach the EU's 'poverty' target? *Bruegel website* <http://bruegel.org/2017/01/why-is-it-so-hard-to-reach-the-eus-poverty-target/>
- Európai Bizottság (2014) *Employment and Social Developments in Europe 2013*, Catalog N. : KE-BD-13-001-EN-C
- Ferge Zsuzsa (2002) Az EU és a kirekesztés, *Esély* vol.13. 6. sz.
- Hantrais, Linda (2007) *Social Policy in the European Union*, Third Edition, London: Palgrave Macmillan
- Hemerijck, Anton (2013) *Changing Welfare States*, Oxford: Oxford University Press
- Krémer Balázs (2009) *Bevezetés a szociálpolitikába*, Budapest: Napvilág Kiadó
- Kornai János (1996) *Vergődés és remény*, Budapest: KJK
- Lechevalier, Arnaud – Jan Wielgohs eds. (2015) *Social Europe: A Dead End: What the eurozone crisis is doing to Europe's social dimension*, Copenhagen: Djøf Publishing
- Ludwinek, Anna et al. (2017) *Social mobility in the EU*, Dublin: Eurofound
- Scharle Ágota – Szikra Dorottya (2015) Recent changes moving Hungary away from the European Social Model, In: Vaughan-Whitehead, Daniel ed. *The European Social Model in Crisis. Is Europe Losing its Soul?* Edward Elgar Publisher, Cheltenham. Chapter 6, 289-339.
- Szász Péter (2017) Meghökkenő magyar szegénységi adat érkezett, In: *Napi.hu* január 26. http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/meghokkento_magyar_szegenysegi_adat_erkezett.628601.html
- Urbé, Robert ed. (2013) *The Future of the Welfare State: A comparative study in EU-countries*, Freiburg: Lambertus
- Vaughan-Whitehead, Daniel ed. (2015) *The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing its Soul?* Cheltenham: Edward Elgar