

HUBAI LÁSZLÓ

HELYZETJELENTÉS AZ EURÓPAI UNIÓN BELÜLI IGAZSÁGOSSÁGRÓL

(Daniel Schraad-Tischler, Christof Schiller, Sascha Matthias Heller, Nina Siemer: *Social Justice in the EU – Index Report 2017*. Bertelsmann Stiftung, 2017. 180 o.)*



A Bertelsmann Stiftung kiadta a 2017-es évre vonatkozó összehasonlító jelentését, mely az európai országokban érvényesülő társadalmi igazságoosságról szól. A beszámoló alapját jelentő koncepció vizsgálata nem csak az országok közötti különbségek miatt rendkívül nehéz, hanem az egyes társadalmi csoportok tapasztalatában és értékvilágában megjelenő eltérések is gátjai az értelmezésnek. Az igazságoosság 28 európai országra vonatkoztatott összehasonlító elemzése éppen ezért komoly feladat. A jelentés mégis széles adatkészlet bevonásával törekszik arra, hogy a társadalmi igazságoosság időbeni és térbeni változatosságainak kimutatásával segítse az európai integráció

társadalmi programjának megvalósulását, és hozzájáruljon az európai országok társadalmi dimenziójának közös értékek és célok mentén történő alakításához.

A szociálpolitika és gazdaságpolitika közötti kompromisszum megteremtése, a szociális piacgazdaság kialakítása régóta az Európai Unió alapértékeként és céljaként jelenik meg. Az integráció társadalmi és gazdasági dimenziója azonban továbbra sem került egyensúlyba. A Bertelsmann Stiftung deklarált célja az Unió által kidolgozott indikátorok kiegészítése, az európai államok szociálpoli-

* https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_EU_Social_Justice_Index_2017.pdf

tikájának komplex módszertani eszköztárral történő nyomon követése, valamint az uniós gyakorlat mögötti normatív elvárások érvényesülésének kimutatása. A jelentésben alkalmazott megközelítés az Amartya Sen nevéhez köthető képességszemlélet értelmezésén alapul, vagyis a társadalmi igazságosság alapját nem a birtokolt javak, sokkal inkább az egyéni preferenciák érvényesítését szolgáló kontextus lehetőségegyüttese jelenti. A jelentés a mérhetőség érdekében azonosítja mindazokat a részvételi lehetőségeket, hozzáférésindikátorokat és életminőségre vonatkozó statisztikai adatokat, amelyek növelik az egyén szabadságát abból a szempontból, hogy olyan életet éljen, amit értékesnek tart.

A társadalmi igazságosság mérési dimenzióinak kiválasztása szükségszerűen módszertani döntés eredménye. Az összehasonlíthatóságot lehetővé tevő információkészlet elsősorban a nemzetközi szervezetek kvantitatív adatfelvételéből származik (Eurostat, EU-SILC, WHO), a nyers adatok mellett azonban helyet kapnak az országspecifikus értékeléseket szolgáló szakértői vélemények is. Az országok aktuális helyzetének 0-tól 10-ig terjedő skálán történő összehasonlításán túl az Index a társadalmi igazságosság megvalósulásának egyértelmű rangsorát adja, egyfajta normatív elvárást támasztva a közös fejlődési irányt illetően. A jelentés tartalmazza mindazokat a mérési dimenziókat, amelyek a befogadó európai társadalom alapvető intézményeit jelentik, megkerülhetetlen feltételei az életésélyek terén megnyilvánuló egyenlőség előmozdításának, a jóléti állam értékelésének szociális origóját jelentik (pl. szegénység-megelőzés, munkaerőpiaci hozzáférés, az oktatási rendszer méltányosságának, a társadalmi kohézió és diszkriminációmentesség állami előmozdításának, az egészségügyi helyzet és ellátórendszer minőségének, valamint az intergenerációs igazságosság érvényesülésének az értékelése). A jelentés az egyes országok társadalmi helyzetének kifinomult és komplex minősítését adja, az Európai Unió működési hangsúlyaival ellentétben a mutatókban a társadalmi dimenzió dominanciája érvényesül a gazdasági indikátorokkal szemben. Miközben a jelentés bővíti a társadalmi dimenzió mérésére használt mutatók körét, az indikátorok súlyozása összhangban van az Európai Unió általános társadalompolitikai értékrendjével: a formális foglalkoztatás, a szegénység mérésének mutatói, valamint az oktatáshoz való hozzáférés nagyobb hangsúlyt kap az értékelés során.

Az európai országok 30 kvantitatív és nyolc kvalitatív mutató mentén történő összehasonlítása, szakpolitikai reformjainak elemzése számtalan érdekes információt szolgáltat a társadalmi igazságosság érvényesüléséről, valamint elősegítésének alkalmazott eszköztáráról. A jelentés legfontosabb tanulságai az alábbiak:

1. *A gazdasági válság óta eltelt időszakban a vizsgált országok gazdasága növekedett, amely együtt járt a társadalmi igazságosság több indikátorának általános javulásával.*

Az Európai Unió szociális dimenziójához hasonlóan a Társadalmi Igazságosság Index is elsősorban a gazdasági helyzet, ezen belül pedig a munkaerőpiaci részvétel alakulásának tükrében értékeli a tagállamok szociális helyzetének vál-

tozását. A jelentés ebből kifolyólag pozitív hangvételű: 28-ból 26 tagállamban gyarapodtak a munkalehetőségek, míg az európai szintű munkanélküliségi ráta a 2013-as csúcs óta 2,3 százalékkal csökkent. A tagállamok között azonban továbbra is markánsak maradtak a különbségek: a korábban jól teljesítő országok megőrizték példamutató jellegüket. A konvergencia elmaradásának következménye, hogy a foglalkoztatási rátát tekintve egyelőre csak Dánia, Hollandia, Németország, valamint Svédország teljesítette az Európa 2020 stratégia célját. Éppen ezért kérdéses, hogy a tagállamok jelentős része számára lehetséges-e a közösségi célok két éven belüli elérése. Az általánosságban pozitív munkaerőpiaci trendek pozitívan hatottak a tagállamok szegénységi mutatóira. Az Unió átlagában az elmúlt négy évben 1,3 százalékkal csökkent a szegénység és társadalmi kirekesztés által veszélyeztetett populáció aránya. A foglalkoztatási mutatók terén is jó statisztikákkal rendelkező országok mellett Csehország rendelkezik a legjobb arányokkal. Lengyelországban pedig az európai források célzott felhasználásának, az oktatási teljesítmények növekedésének, valamint a területi egyenlőtlenségek enyhítésében elért eredményeknek köszönhetően 2007 óta 12 százalékkal csökkent a veszélyeztetett lakosság aránya.

2. *A társadalom egészére vonatkoztatott statisztikai értékek emelkedése azonban nem feltétlenül járt a növekedési javak egyenlő elosztásával. A hozzáférési egyenlőtlenségek továbbra is kiemelten sújtják a társadalom egyes csoportjait.*

Az általános statisztikai javulás eltérő mértékben érinti a munkaerőpiac különböző szegmenseit. A korábbi jelentéshez képest nem mutatkozott fejlődés a nők munkaerőpiaci integrációját tekintve, továbbra is tetemes a nemek részvételi lehetőségei közötti különbség. Kihívást jelent az alacsony képzettségű munkavállalók gazdasági részvételének előmozdítása, a szegénységből való kitöréshez elégtelen jövedelmet biztosító munkalehetőségek szaporodása. A munkaerőpiaci szegmentáció, az atipikus foglalkoztatási formák elszigetelő jellege még a foglalkoztatási mutatók terén élenjáró országokban is jelentős oka a megmerevedő társadalmi egyenlőtlenségeknek. A különböző reformok csak korlátozott eredményre vezettek a polarizáció felszámolásában. Nagy-Britanniában például a munkaerőpiaci dereguláció ugyan jelentősen javította az alacsony képzettségű munkavállalók elhelyezkedési esélyeit, egyúttal teret nyitva a gazdasági bevándorlók elhelyezkedése előtt, mindez azonban negatívan hatott a reálbérek alakulására.

3. *A társadalmi egyenlőtlenségek egyre élesebb megnyilvánulási formája a bevándorlók szolgáltatásokhoz és munkalehetőségekhez való korlátozott hozzáférése. Az ebből eredő feszültségek a hagyományosan befogadó jóléti rendszereket is komoly kihívás elé állítják.*

Több tagállamban a munkakörülmények különbözőségének erősödését jelzi a bevándorló munkavállalók jellemzően rosszabb helyzete. Az eltérő képzettséggel és munkatapasztalattal rendelkező munkavállalók még az olyan hagyományosan integratív munkaerőpiaccal rendelkező országban, mint Svédországban is erősítik

a munkaerőpiaci polarizációt. Svédország (Németország mellett) ugyan továbbra is a leginkább bevándorlásbarát politikát folytató ország, a parlamenti viták, a helyi szinten jelentkező feszültségek, valamint a munkaerőpiaci integrációban mutatkozó egyenlőtlenségek jelzik a jelenlegi szakpolitika felülvizsgálatának a szükségességét. A bevándorlás megítélésének romlásával több országban szigorodtak a befogadás szabályai, amelyek kihatnak mind az első-, mind pedig a második generációs bevándorlók lehetőségeire. Belgiumban például az adminisztratív szabályok szigorodásával a bevándorlók hónapokig vagy akár évekig várhatnak az első állás elfogadásához szükséges engedélyek megszerzésére. A növekvő nyelvi sokszínűsége érzéketlen oktatási rendszer, a munkaerőpiacon tapasztalható diszkrimináció, valamint a munkaerő mobilitására épülő feketefoglalkoztatás a legtöbb országban tovább gyengíti a társadalmi befogadás lehetőségét.

4. *Továbbra is azonosíthatók a társadalmi igazságosság egyes területeinek mintatárságai, de a reformfolyamatok aktuális sikeressége nem jelent biztosítékot a szakpolitikai változások következetességét és a mutatók tartósságát illetően. Az országcsoportok között továbbra is kiemelkedő eredményeket mutatnak a skandináv államok, másrészt a legtöbb dimenzióban a déli és egyes kelet-európai országok rendelkeznek a legalacsonyabb értékkel. A többi ország elhelyezkedése a spektrumon azonban nem egyértelmű.*

A jelentés kiemeli, hogy a szociálpolitika alakításának politikai kitétsége, a reformok felülről vezérelt és túlzottan gyors végrehajtása, valamint a szociális partnerek közötti egyeztetési mechanizmusok esetlegessége a már sikeres szakpolitikai változások hatásainak eltűnésével is járhat. Lengyelországban például a politikai váltás eredménye a korábbi oktatási jó gyakorlat sikereinek az elhalványodása. A tankötelezettség korhatárának a leszállítása, a kétpilléres iskolarendszer visszaállítása, valamint a tananyag központosított reformja jelentősen újraírta a lengyel oktatási rendszer működését. Más jellegű kihívásokkal kell szembenéznie a másik oktatási sikerországként ismert Finnországnak. A PISA, valamint a Társadalmi Igazságosság Index eredményeit tekintve ugyan továbbra is mintaként beszélhetünk a finn rendszerről, a hallgatói részvételt erősítő és a digitális társadalom kihívásaira reflektáló új általános iskolai tanterv gyors bevezetése, valamint a gyermekgondozó intézmények igénybevételei lehetőségeinek és a szülők munkaerőpiaci részvételének szorosabb összekapcsolása az oktatás minőségromlásához, valamint a társadalmi egyenlőtlenségek újbóli növekedéséhez vezethet. A szegénység és társadalmi kirekesztés területén hasonló visszaesés tapasztalható Svédországban, ahol az elmúlt tíz év alatt öt százalékkal nőtt a szegénység és a társadalmi kirekesztettség által veszélyeztetett lakosság aránya, megkérdőjelezve a skandináv ország mintajellegét.

Aggasztó tendencia a mediterrán államok tartós leszakadása. A déli országok több területen is rosszul teljesítenek a társadalmi igazságosság indikátoraiban, amelyek komoly fenntarthatósági és integrációs kockázatot jelenthetnek a jövőre nézve. A gazdasági helyzet általános javulása ellenére továbbra is tetemes és

növekvő az államadósság, de komoly a leszakadás a munkaerőpiaci mutatókat tekintve is. Görögország, Spanyolország, Olaszország mutatói továbbra sem érték el a gazdasági válságot megelőző szintet, foglalkoztatási lehetőségeiket tekintve a fiatalok és a tartós munkanélküliek különösen kiszolgáltatott helyzetben vannak. A déli országcsoporthoz mellett jelentős a közép-kelet-európai államok lemaradása a társadalmi kohézió és diszkriminációmentesség terén. Utóbbi országok esetében az állam kevésbé hatékony a diszkrimináció elleni küzdelemben, illetve a meglévő jogszabályi és intézményrendszer, valamint a politikai diskurzus nem is mindig támasztja alá ezen államok elkötelezettségét egyes társadalmi csoportok (különös tekintettel az LMBT közösség és a roma kisebbség tagjainak) integrációja tekintetében. A jelentés felhívja a figyelmet, hogy a régió több országában sem a társadalmon belül növekvő xenofóbia, sem a politikai retorika nem kedvez a társadalmi kohézió erősödésének.

5. *A szociális biztonság korosztály szerinti szintje alapján továbbra sem beszélhetünk a jóléti államok jelentős újrastrukturálásáról: a fiatal életkor továbbra is jelentős kockázati tényezőként funkcionál.*

A szegénység és társadalmi kirekesztettség kockázata tekintetében Európa-szerte tetemes a generációk közötti egyenlőtlenség. Miközben a gyermekek és fiatalok több mind egynegyede él szegénységben és társadalmi kirekesztettségben, addig a 65 év felettek esetében lényegesen alacsonyabb az arány (17,7%). A társadalom előregedését, valamint a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságát érintő szakmai diskurzus ellenére a nyugdíjreformok nem csökkentették jelentősen a szegénységi kockázat mutatójában kifejezett időskori biztonságot. A családon belüli újraelosztás és a generációk közötti szolidáris segítség erősödése pedig hozzájárult az idősek biztonsági hálójának megszilárdításához. Közép-Kelet-Európa országai között azonban található kivételek: Horvátországban, valamint a balti országokban a 65 életévüket betöltöttök több mint 37 százaléka él szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben. A jelentés szerint a korai nyugdíjba vonulás magas arányszáma, a jövedelemegyenlőtlenséget növelő privilégiumok rendszere, valamint a demokratikus választásokhoz igazodó nyugdíjszabály-módosítások következtében az időskori biztonság állami rendszerének méltányossága és fenntarthatósága sérül ezekben az országokban. Ezzel szemben Dániában vagy Svédországban a nyugdíjrendszert érintő reformok sikeresen érvényesítették a nyugdíjrendszer szociális biztonságot garantáló jellegének erősítésére (pl. a nyugdíj univerzalizmusának növelése, vagy a megtakarítási lehetőségek bővítése), valamint pénzügyi fenntarthatóságának növelésére (pl. a tényleges nyugdíjba vonulás kitolásának ösztönzése, a szociális juttatások és a munkavégzés párhuzamosságának lehetővé tétele) irányuló törekvéseket. Általánosságban elmondható, hogy a magas időskori függőségi arányszámmal rendelkező országok az intergenerációs igazságosság mutatójának erősítése szempontjából sikeres reformokat hajtottak végre a demográfiai nyomás kivédésének érdekében. A generációk közötti igazságosság környezetvédelmi és pénzügyi fenntarthatóságának indikátorai azonban

közel sem ilyen megnyugtatók: jelenleg mindössze 12 ország képes teljesíteni az államadósság szintjére vonatkozó maastrichti kritériumokat, míg a környezetvédelmi szempontok érvényesülése jelentős egyenlőtlenségeket mutat. Az adott terület sikeressége elsősorban az állami döntéshozatal és a társadalom történelmileg kialakult, valamint tudatosan vállalt értékrendszerének a függvénye.

A Társadalmi Igazságosság Index egyszerre hívja fel a figyelmet a gazdasági környezet javulásának eredményeképpen előálló pozitív társadalmi tendenciákra, valamint mutat rá az egyes országok gyakorlatában megjelenő kihívásokra és hiányosságokra. Az összehasonlító vizsgálat – részben elméleti megközelítéséből eredő – következtetése, hogy erős állami szerepvállalás és elköteleződés szükséges a társadalmi igazságosság érvényesüléséhez. A kormányzati politika tudatossága azonban nem elégedő a sikeres reformok foganatosításához: a kormánynak kiemelt felelőssége van a szociális párbeszéd előmozdításában, a társadalmi kohézió erősítésében, a megkülönböztetés és kirekesztés gyakorlatának felszámolásában. A társadalmi igazságosság érvényesülése ugyanis nem csupán a gazdasági javakhoz való hozzáférés elősegítésén múlik, a gazdaság növekedése nem eredményezi automatikusan a szükségletalapú és méltányos hozzáférési módok kialakulását. A hosszú távon is lehetőséget biztosító, az egyes társadalmi csoportok szakpolitikai formálását elősegítő mechanizmusok kialakítása állami felelősség. Társadalmi igazságosság nem létezhet az érintettek gazdasági, társadalmi és politikai integrációja nélkül.

A jelentés következtetése komoly relevanciával bírnak. *Magyarország* az Index összesített adatai alapján az EU 28 tagországa közül a 22. helyre került, az igazságosság hat dimenziójában három esetén (az oktatás méltányossága, a generációk közötti igazságosság, valamint a társadalmi kohézió és diszkriminációmentesség) az öt legrosszabbul teljesítő ország között található. A mutató számítása óta mért értékek jelentősen elmaradnak az Európai Unió átlagától, 2017-ben is elsősorban a munkaerőpiaci helyzet jelentős javulása vezetett a társadalmi igazságosság értékének némi emelkedéséhez. A foglalkoztatási mutatók javulása, valamint a fiatalok és a más országban született munkavállalók foglalkoztatási lehetőségeinek relatív javulása ellenére a jelentés rámutat a társadalmi igazságosság munkaerőpiaci hozzáférésben kifejezett érvényesülésével kapcsolatos fenntarthatósági kétségekre. A közfoglalkoztatási programoknak a munkalehetőségek bővülésében játszott szerepe, a csapdába záró és a munkafeltételeket alacsony színvonalon tartó jellege, illetve a külföldre vándorló magyar munkavállalók magas száma miatt Magyarországnak – pénzügyi lehetőségeit figyelembe véve – a humán tőke hozzáféréseinek korlátozottságából eredő nehézségekkel kell a jövőben szembenéznie.

A foglalkoztatási helyzet átlagos javulásának hatásait azonban rontják a társadalmi egyenlőtlenségre ható szakpolitikák kudarcai. A tudásalapú gazdaság kontextusában továbbra is aggasztó a tanulók társadalmi-gazdasági háttere és az iskolai teljesítmények egyenlőtlenségi összefüggéseinek felszámolása irányába megnyilvánuló állami szándék hiánya. A kiadások csökkenése, az oktatáspolitikai alakításának és a működést érintő felelőségeknek a központosítása, valamint az

egyházi és magániskolák lehetőségeinek a bővítése mind-mind a társadalmi polarizáció irányába hatnak, miközben a szakmai szervezetek és a kormány közötti párbeszéd holtpontra jutott. Hasonlóan gyenge értékeket ért el Magyarország a társadalmi kohézió és diszkriminációmentesség indikátoraiban. A jelentés kiemeli, hogy a magyar kormány integráció iránti szóbeli elkötelezettsége ellenére számtalan jel utal arra, hogy nincs valós kormányzati elköteleződés a társadalmi kohézió előmozdítása iránt: a női és roma miniszterek hiánya, a hagyományos családmódellre, valamint a migráció veszélyeire épülő politikai retorika, illetve az oktatási rendszer szegregációt erősítő átalakítása a társadalom szöveteinek gyengülése és a helyi feszültségek erősödése irányába hat.

A Bertelsmann Stiftung 2017-es jelentése a korábbi évekhez hasonlóan a társadalmi igazságosság komplex indikátorrendszerén keresztül mutatja be az európai országok egymáshoz viszonyított helyét és az egyes dimenziók időbeli alakulását. Magyarország egyértelműen a tartósan leszakadó országok között foglal helyet. Évek óta elsősorban a közfoglalkoztatás bővülése, valamint a gazdasági mutatók javulása hozott némi változást. A társadalmi igazságosság érvényesülése azonban korlátozott: mind a társadalmi, mind a gazdasági fenntarthatóság szempontjából komoly veszélyeket rejt az ország számára.