

Csoba Judit: Gondoskodó állam, aktiváló állam, befektető állam – A foglalkoztatáspolitikai és a jóléti modellváltás néhány összefüggése¹ (Kivonat)

A tanulmány – az európai országok foglalkoztatáspolitikájában végbement változásokra fókuszálva – arra keresi a választ, hogy a gondoskodó jóléti állam milyen körülmények hatására és milyen lépések mentén alakult át az évezred elejére „aktiváló”, majd „befektető állammá”. A tanulmány főként nyugat-európai szakirodalmak kritikai elemzésére vállalkozik. A kutatás két hipotézise szerint egyfelől úgy vélik, hogy a jóléti paradigmaváltás európai útja a „gondoskodó államtól” a „befektető államig” vezet, másfelől mindez nem köthető egyetlen konkrét időponthoz vagy reformhoz. A jóléti rendszert átalakító reformok több évtized alatt, először apró lépésekben, a munkaerőpiac peremén jelentek meg, majd észrevétlenül terjedtek tovább és váltak meghatározó szabállyá a munkanélküliek ellátásában, a szociális biztonság garantálásában.

A „gondoskodó állam”

A második világháborút követően a jóléti állam meghatározásakor a fő cél egy „gondoskodó állam” létrehozása volt, amely a piaci függőség csökkentésére és a piaci jövedelmek egyenletes elosztására törekedett. Ebben az időszakban a munkakényszer a legkevésbé sem volt jellemző. A javakhoz való hozzájutás feltétele nem a teljesítmény vagy a jövedelemszerző tevékenységben való részvétel, hanem az állampolgárság révén garantált jogosultság volt. A jóléti állam ideáltípusa Esping-Andersen szerint a következő pillérekre épül:

- szociális jogok biztosítása a munka kényszerétől való mentesség hangsúlyozásával,
- lehetőség az anyagi biztonságra azoknak is, akik ideiglenesen, vagy tartósan a munka világból kiszorultak,
- az állam, a piac és az egyén (család) eltérő szerepének szabályozása a jóléti újratermelés során.

¹ A tanulmány a Horizon 2020 Program InnoSI (Innovative Social Investment: Strengthening communities in Europe) projektjének keretében készült. Grant Agreement Number: 649189

https://socio.hu/uploads/files/2017_1/csoba_tan.pdf (Utolsó letöltés ideje: 2018.06.20.)

Európa legtöbb jóléti állama a hetvenes évek második feléig a magas foglalkoztatási arányról és a munkaerő magas fokú biztonságát szavatoló intézményrendszeréről (pl. öregségi, betegségi, baleseti és munkanélküli ellátások) volt felismerhető. A jóléti államok létrejöttének története egybeesik a gazdasági expanzió történetével, s válsága az expanzió kifulladásával a hetvenes évek második felében, a nyolcvanas évek első felében jelentkezett.

Az „aktiváló állam”

Az „aktiváló állam” kifejezés jelenti egyfelől azt a viselkedési formát, amely a társadalmi javak előállításában és a közösségi tevékenységekben való aktív részvételt természetesnek tekinti. Ugyanakkor az „aktiváló állam” fogalomnak az utóbbi időben egy negatív konnotációja alakult ki, amely az állam által feltételekhez kötött jóléti ellátásra és a munkavégzés kényszerére fókuszál. Az aktiválás olyan politikai szándéknak, intézményes eszközrendszernek, cselekvési területnek tekinthető, amely egyfelől és főként az aktív társadalmi részvételre irányuló elvárás rendszert közvetíti, másfelől egy tanult passzív viselkedési minta megtörését, a környezet felé közvetített korábbi passzív és paternalista modell megváltoztatását célozza. Ugyanakkor az elvárás rendszernek való megfeleléshez eszközöket biztosít, s ezáltal hozzájárul a társadalom tagjai számára garantált életminőség javításához. Ezzel párhuzamosan az aktiválás hozzájárul a jóléti állam tehermentesítéséhez, finanszírozási egyensúlyának helyreállításához, működésének stabilizálásához, vagy akár a közösségre háruló terhek csökkentéséhez is. Az ezredforduló globalizált világában előtérbe került a piaci érdekeket követő és az állam jóléti szerepének, kiadásainak csökkentésére törekvő monetáris gazdaságpolitika. A „folyamatos megszorítások” és az „aktiváló állam” modell születésének időszaka ez. A jóléti kiadások csökkentésével párhuzamosan előtérbe került korábbi jóléti ellátásban részesülő polgárok mind erőteljesebb aktiválása, motiválása/kényszerítése a munkaerő-piaci szerepvállalásra. Ezt a törekvést szolgálta egyfelől a rugalmas foglalkoztatási formák elterjesztése, a jóléti ellátások feltételhez kötése, az ellátási küszöbök emelkedése, az ellátás idejének és mértékének csökkentése és egy új foglalkoztatási szegmens a „mini job”-ok világának a kialakítása. A munkával keresett jövedelem itt nem, vagy alig érte el az egzisztenciális szükségletek kielégítéséhez szükséges mértéket, így a munka mellett a polgárok további – bár csökkentett mértékű – jóléti ellátásra szorultak. A modell egyik jellemző eleme az „in-work-benefit” elterjedése volt. Egy olyan kombinált jövedelmi modell jött létre, amelyben a munkát végző rászoruló/jogosultak különböző formában a munkához, munkahelyhez kötődő jövedelem-kiegészítéshez vagy adókedvezményekhez juthattak.

A „befektető állam”

A jóléti állam támogatása olyan befektetés, amelyet a szereplők később az aktivitásukkal „visszatermelnek”, miközben létrejön a foglalkoztatás magas szintje, javul az állampolgárok önfenntartó képessége, csökken a jóléti függőség. Olyan képzési és szolgáltatási rendszereket kell tehát kialakítani, melyek alkalmasak a leszakadó társadalmi csoportok – alacsony képzettségűek, gyermeküket egyedül nevelő nők, területi hátránnyal küzdők stb. – hátrányainak célzott kezelésére és lehetővé teszik a munkaerő-piaci szerepvállalást. A „befektető állam” modell erős államot, széleskörű állami részvételt feltételez, ugyanakkor nagy szerepe van benne a civil szektornak is. Az állam a képességek fejlesztése és a foglalkoztathatóság javítása érdekében folyamatos befektetéseket kezdeményez különösen a képzésbe és továbbképzésbe, de elvárja az érintettek aktív és kezdeményező részvételét. Ebben a modellben „nincs jog kötelességek nélkül”. A személyes képességek fejlesztésének, az egyéni kezdeményezések támogatásának, az aktiválásnak kiemelkedő szerepe van. A jóléti ellátás és a szolgáltatások igénybevételének feltétele az egyéni aktivitás, de ennek célja nem csupán a közvetlen munkavégzés, hanem a képességek javítása a munkaerő-piaci integráció érdekében a társadalmi tőkébe irányuló befektetések révén. Ennek érdekében javasolják a passzív ellátások időtartamának és jövedelempótló mértékének csökkentését, és az aktív munkaerő-piaci eszközök széles körű alkalmazását. Az új „társadalmi befektetés” modell a prevenciót hangsúlyozza, és arra kívánja felkészíteni a veszélyeztetett társadalmi csoportokat, hogy elkerüljék a kockázatokat.

A jóléti rendszer átépítésének szakaszai és foglalkoztatáspolitikai következményei az európai jóléti államokban

Az átalakulás foglalkoztatáspolitikai következményeinek elemzését a szerző öt szakaszra bontotta. A tanulmány öt különböző korszak legfontosabb jellemzőit vázolja fel, majd elemzi:

- A hetvenes évek közepétől a késő nyolcvanas évekig tapasztalható változások, amelyek az olajválságtól a munkanélküliség nagyarányú megnövekedéséig és a jóléti állam működőképességének megkérdőjeleződéséig tartanak.
- A korai kilencvenes évektől a kilencvenes évek közepéig tartó reformfolyamat.
- A kilencvenes évek második fele, a jóléti ellátások csökkentése.
- Az ezredfordulót követő változások, mint az átfogó reformok második hulláma.
- A 2008-as gazdasági világválságtól napjainkig tartó reformfolyamat.

A második világháborút követően kialakuló, a teljes foglalkoztatásra épülő jóléti államok a társadalmi egyenlőtlenség csökkentését, az állampolgárok elemi szükségleteinek kielégítését és a szociális jogok garantálását vállalták. A „gondoskodó jóléti állam” azonban a hetvenes évektől fokozatosan súlyosbodó gazdasági és társadalmi kihívásokkal szembesült. Alapvetően átalakult a társadalmi jelenségekre – pl. munkanélküliség, egyenlőtlenség, szegénység – vonatkozó gondolkodás is. Az átalakulás egyik legfőbb jellemzője a fokozatosan csökkenő társadalmi szolidaritás, valamint a jóléti állammal szembeni elvárás újrafogalmazása volt. Egyre inkább elfogadottá vált a gazdasági és társadalmi aktivitást, valamint az „öngondoskodást” elváró/kikényszerítő „aktiváló állam” képe. Az ezredfordulót követő években azonban az erősödő aktiváló modell a leszakadó társadalmi csoportok esetében nem bizonyult igazán sikeresnek. A munkavégzéshez szükséges készségek és feltételek hiánya, valamint a társadalmi támogatások folyamatos szűkülése miatt az „aktiváló politika” további kirekesztődéshez vezetett: nőtt a szegények és a tartósan munka nélkül lévők aránya. Az ezredfordulót követően kialakuló „befektető állam” modell képviselői kísérletet tesznek az „aktiváló állam” egy új, a XXI. századi gazdasági és társadalmi kihívásokra is válaszolni képes jóléti modelljének kialakítására.

A 2008. évi gazdasági világválságot követően némely országokban bővült az állami szerepvállalás, főként olyan szolgáltatások kiépítésével, amelyek a korábban peremhelyzetű csoportok foglalkoztatásba lépését biztosítják. Jóllehet ezek a támogatások esetenként összegükben kevesebb költségvetési támogatást, jóléti kiadást jelentenek, mint a korábban alkalmazott eszközök, de a jóléti paradigmaváltás egyenlegének megvonásakor mindenképpen figyelembe kell venni ezeket. Napjaink legfontosabb kérdése tehát nem az, hogy kevesebb vagy több állam van-e jelen a folyamatosan átalakuló jóléti modellben, hanem az, hogy a reformok eredményeként létrejött „aktiváló”/”befektető államnak” milyen konszenzust sikerül teremtenie a gazdaság és a társadalom érdekei között az állampolgárok – s nem csupán a magas produktivitással rendelkező állampolgárok – elemi jólétének és biztonságának garantálása érdekében.

Készült a BM KVHÁT Statisztikai, Elemzési és Adatszolgáltatási Osztályán

Budapest, 2018. június