

CSOBA JUDIT¹

GONDOSKODÓ ÁLLAM, AKTIVÁLÓ ÁLLAM, BEFEKTETŐ ÁLLAM²
A foglalkoztatáspolitikai és a jóléti modellváltás néhány összefüggése

DOI: 10.18030/SOCIO.HU.2017.1.1

ABSZTRAKT

A tanulmány keretében a szociális biztonság garantálásának átalakuló modelljét vizsgáljuk. Az elemzés során az európai országok foglalkoztatáspolitikájában végbement változásokra fókuszálunk. A jóléti változásokat elemző szakirodalom kritikai áttekintésével arra keressük a választ, hogy a második világháborút követően létrejött, főként a jóléti támogatásokat és szolgáltatásokat középpontba állító gondoskodó jóléti állam milyen körülmények hatására és milyen lépések mentén alakult át az évezred elejére „aktiváló”, majd „befektető állammá”.

A tanulmány első része az átalakulás elméleti kereteit, a jóléti állam foglalkoztatáspolitikájának meghatározó pilléreit, az „aktiváló állam” és a „befektető állam” fogalmát, sajátosságait mutatja be. A második rész pedig a modellváltás öt szakaszának legfontosabb jellemzőit vizsgálja.

Kulcsszavak: „aktiváló állam”, foglalkoztatáspolitikai, társadalmi befektetés, „harmadik út”

CARE, ACTIVATION, INVESTMENT

On some connections between employment policy and the transformation of the welfare model

ABSTRACT

In this paper the changing model of social security will be investigated. The analysis focuses on the changes of employment policies in European countries. Through the critical review of scientific literature of welfare changes we try to answer the question of what circumstances led to the shift from the welfare state focusing on welfare benefits and services to the generally accepted model of the activating state by the first decade of the millennium, and through what steps the latter has evolved. The central question of this study is how and along what stages the earlier integration efforts directed at citizens at the margin of the labour market focusing on entitlements have been replaced by a market-based approach meeting the needs of these groups as a form of social investment.

The first part of the study presents the theoretical framework for the transformation of the employment policies, the key pillars of the welfare state and the term “activation state” and “investor state”. The second part examines the key features of the five stages of the model change.

Key words: activating state, employment policy, social investment, “Third Way”

1 Debreceni Egyetem Szociológia és Szociálpolitika Tanszék

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

GONDOSKODÓ ÁLLAM, AKTIVÁLÓ ÁLLAM, BEFEKTETŐ ÁLLAM

A foglalkoztatáspolitikai és a jóléti modellváltás néhány összefüggése

BEVEZETŐ

A második világháborút követően kiépült jóléti államok a XX. század végére a hagyományos módon mind nehezebben kezelhető gazdasági és társadalmi kihívások hatására az addig működő jóléti modell átalakítására – a jóléti rendszer alapjait is érintő reformok bevezetésére – kényszerültek. Ez a reformfolyamat – amelyet a kritikusok egyszerűen csak a jóléti állam leépítésének neveznek – már a hetvenes évek második felében elindult Európában, de csak a kilencvenes években erősödött fel, és máig tart. A XX. század végére a Marshall (1950) által csak harmadik generációs jogoknak nevezett szociális jogok új rendszere alakult ki. Ennek eredményeként a korábbi jogosultságok és az európai szociális modell „újra kalibrálására” került sor (Hemerijck–Berghman 2004).³

Tanulmányunk keretében ennek az átalakulási folyamatnak csupán egyetlen szegmensére fókuszálunk: arra keressük a választ, hogy a jóléti rendszer reformja hogyan zajlott a foglalkoztatáspolitikában, milyen alapvető változások mentek végbe annak intézmény- és eszközrendszerében. A jóléti reformfolyamat elemzésekor a foglalkoztatáspolitikai terén lezajlott változások kiemelését többek között az indokolja, hogy a „rekommodifikáció” fogalma a jóléti modell átalakulására vonatkozó elméleti viták központi elemévé vált. A munkához, piaci szerepvállaláshoz kötődő jóléti modell – függetlenül attól, hogy milyen értékrendszerre (konzervatív, liberális, szociáldemokrata) épülő jóléti modellt vizsgálunk – napjainkra széles körben elfogadottá vált. A foglalkoztatáspolitikai és a jóléti modellváltás közötti kölcsönhatás vizsgálata így joggal tekinthető a jóléti paradigmaváltás-kutatás meghatározó, kulcsfontosságú összefüggéseket ígérő területének.

Kutatásunkat mindezeknek megfelelően – jelen tanulmányunkban – két hipotézis köré szerveztük. Egyfelől úgy véljük, hogy az aktiváló – pl. munkateszthez és jövedelemteszthez kötött – ellátási formák bevezetése bár eltérő ütemben, mértékben és formában történt az elmúlt évtizedekben Európa jóléti államaiban, de megítélésünk szerint a jóléti modellek sajátosságaitól függetlenül a változások azonos irányba mutatnak. A „dekommodifikációtól” a „rekommodifikációig”, a „gondoskodó államtól” a „befektető államig” vezet a jóléti paradigmaváltás európai útja.

Második hipotézisünk szerint a paradigmaváltás a foglalkoztatáspolitikában sem köthető egyetlen konkrét időponthoz vagy reformhoz. Itt is – akár csak a jóléti ellátás más területein – egy több évtizeden át zajló folyamatos átépítésről beszélhetünk. A jóléti rendszert átalakító reformok először apró lépésekben, a munkaerőpiac peremén jelentek meg, majd észrevétlenül terjedtek tovább és váltak meghatározó szabállyá a munka-

³ Lásd még: https://www.researchgate.net/publication/228394058_Welfare_recalibration_as_social_learning

nélküliek ellátásában, a szociális biztonság garantálásában. Jelen tanulmányunk keretében hipotéziseink igazolásának módszereként – mivel elsődlegesen a paradigmaváltás elméleti áttekintésére vállalkozunk – a változást dokumentáló/elemező – főként nyugat-európai – szakirodalom kritikai elemzését választottuk. Tanulmányunk első fejezetében az átalakulás fogalmi kereteinek felvázolására törekszünk, míg a második fejezetben a változás szakaszait és legfőbb jellemzőit mutatjuk be.

1. A JÓLÉTI MODELLVÁLTÁS ELMÉLETI KERETEI

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. A technikai modernizáció és a globalizáció által meghatározott gazdasági átalakulás folyamatát társadalmi és ideológiai változások is kísérték, amelyek a kilencvenes évek közepére átalakították a nemzeti kormányzás és a jóléti államok működésének keretfeltételeit is. A társadalom differenciálódásával, az érdekviszonyok átalakulásával a változást kísérő társadalmi jelenségekre – pl. munkanélküliség, egyenlőtlenség, szegénység – vonatkozó gondolkodás is alapvetően átalakult. Az átalakulás egyik legfőbb jellemzője a fokozatosan csökkenő társadalmi szolidaritás, valamint a jóléti állammal szembeni elvárás újrafogalmazása volt.

A szociális jogokat garantáló „gondoskodó állam” helyett a politikában és a közgondolkodásban 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 (Hemerijck 2013, Morel–Palier–Palme 2012, Palier 2006, 2010) – a giddensi „harmadik út” hagyományaira építve, de azt több vonatkozásban is meghaladva – kísérletet tesznek az „aktiváló állam” egy új, a XXI. századi gazdasági és társadalmi kihívásokra is válaszolni képes jóléti modell kialakítására. A következőkben a „gondoskodó”, az „aktiváló” és a „befektető” állam fogalmát és sajátosságait mutatjuk be.

1.1. Honnan-hova? A reformfolyamat kiindulópontja: a „gondoskodó állam”

A jóléti állam alapvető feladata a szociális jogok garantálása és a piac okozta társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése (Esping-Andersen 1990). E cél elérésének érdekében a jóléti államnak hatékonyan kell közvetítenie a társadalom egyes szereplői – állam, piac, család – és a közöttük lévő, olykor egymásnak ellentmondó, érdekek és elvárások között (Marshall 1950, Kaufmann 1997).

William Beveridge, az univerzális jóléti modell megalkotója a második világháború alatt íródott *Social Insurance and Allied Services* (1942) című munkájában így határozta meg a jóléti állam feladatát: harcolni az öt legnagyobb rossz, a szükség, a betegség, a tétlenség, a tudatlanság és a nyomor ellen. A két évvel később író-

dott *Full Employment in Free Society* (1944) című művében mindebből már egyetlen fő célt, a „tétlenségtől való mentesség” biztosítását emelte ki, s a teljes foglalkoztatás megteremtésének szükségességét hangsúlyozta.

A második világháborút követően a jóléti állam alapvető pilléreinek meghatározásakor a fő cél egy „gondoskodó állam” létrehozása volt, amely az érintettek egzisztenciájának biztosításakor a piaci függőség csökkentésére (dekommodifikáció)⁴ és a piaci jövedelmek egyenletes elosztására törekedett. Mindezeknek megfelelően, bár a jóléti állam a teljes foglalkoztatás⁵ eszméjére épült, 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. Az állam újraelosztó szerepének hangsúlyozása, a garantált egzisztencia piactól való függetlensége, a szociális jogok feltétel nélküli garantálása a jóléti állam ideáltípusának meghatározó jellemzői voltak.

A jóléti állam definíciójának megalkotásakor Esping-Andersen sem csupán az állampolgárok szociális jogainak garantálását állította középpontba,⁶ hanem ezzel egyidejűleg szabályozta az egyén (család) az állam és a piac viszonyát is. Egyértelműen meghatározta az állam felelősségét az állampolgárok elemi jólétének biztosításában és a piac által ki nem elégített alapszükségletek (oktatás, egészség, egzisztenciális biztonság) garantálásában (Esping-Andersen 1990). A szükségletkielégítés szintje és formája ugyan a jóléti állam egyes típusainak függvényében változott, a jogokat azonban, mint harmadik generációs szabadságjogokat egyik modell sem vitatta.⁷

A jóléti állam ideáltípusa ennek megfelelően a következő pillérekre épül:

- a) szociális jogok biztosítása a dekommodifikáció – vagyis a munka kényszerétől való mentesség – hangsúlyozásával,
- b) a piac okozta társadalmi egyenlőtlenség kezelése a jóléti újraelosztás során, vagyis lehetőség az anyagi biztonságra azoknak is, akik ideiglenesen, vagy tartósan a munka világából kiszorultak,
- c) az állam, a piac és az egyén (család) eltérő szerepének szabályozása a jóléti újratermelés során.

Ennek értelmében az állam szerepe és felelőssége az állampolgárok jólétének garantálásában, a piaci érdekek és társadalmi érdekek közötti egyensúly megteremtésében, továbbá az egyéni motiváltságok és érdekeltségek, de legfőképpen az egyéni jogok garantálásában volt kiemelt jelentőségű (Esping-Andersen 1990).

A foglalkoztatást illetően Európa legtöbb jóléti állama a hetvenes évek második feléig a magas foglalkoztatási arányról és a munkaerő magas fokú biztonságát szavatoló intézményrendszeréről volt felismerhető. Ide tartoztak a kiterjedt és többnyire kötelező alapon működő társadalombiztosítási rendszerek, melyek magukban

4 A dekommodifikáció fogalmát Claus Offe vezette be az irodalomba (Offe 1984: 124).

5 Megjegyzendő, hogy a teljes foglalkoztatás Beveridge modelljében – az akkor általánosan elfogadott férfi kenyérkereső modellnek megfelelően – csak a felnőtt férfiakra vonatkozott, és 48 órás munkahetet, 48 heti éves foglalkoztatást és az élet során 48 évnnyi munkaviszonyt jelentett (Hemerijck 2013: 123).

6 A jóléti állam diszfunkcióit hangsúlyozó kritikusok leginkább ezt emelik ki (Mead 1986, Haskins 2002, Freud 2007, Levin 2008).

7 Marshall (1991) a szabadságjogok kialakulását mint a szabadságjogok három generációját mutatja be. A XVIII. század a személyes szabadságjogok kialakulásának kora, melynek keretében a tulajdonlás, a szerződés-kötés, a mobilitás és lelkiismeretszabadság alakult ki. A XIX. században a politikai szabadságjogok kialakulása és a polgárok politikai hatalomban való részvételének a feltételei jöttek létre, úgy, mint a választás és választhatóság szabadsága. A XX. században a jóléti állam megteremtette a kereteit a szociális szabadságjogok kialakulásának. A minden állampolgár számára feltétel nélkül biztosított egészség, oktatás és gazdasági jólét garantálása a jóléti állam feladata volt.

foglalták az öregségi, betegségi, baleseti és munkanélküli ellátásokat. Szintén ide tartozott az elbocsátással szembeni védelem, a passzív és aktív munkaerő-piaci politikák támogatása, a jövedelempótlás magas szintje, az állam aktív szerepvállalása a jóléti/foglalkoztatási programok szabályozásában, finanszírozásában és megvalósításában is.

Az európai jóléti államok keretét az ötvenes évek közepétől a hetvenes évek elejéig tartó gazdasági növekedés adta, amely történelmi mértékben egyedülálló módon biztosította a jóléti állam alapjait jelentő teljes foglalkoztatás megvalósítását. A jóléti állam jellemzésére vállalkozó tanulmányok tanúsítják, hogy 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.

1.2. Az „aktiváló állam”

A XX. század végére a megváltozott külső és belső környezeti feltételek hatására egyre több kérdés merült fel a jóléti állam működésével kapcsolatban: képes-e még betölteni feladatait, tudja-e garantálni a polgárok elemi jólétét, s megakadályozhatja-e a peremre szoruló társadalmi kirekesztődését? Intézmény- és eszközrendszere megfelel-e az új típusú problémák kezelésére? Érvényes-e még az Európai Unió országaiban a bismarcki jóléti modell? (Hemerijck–Eichhorst 2009). A változást sürgető körülmények ellenére a bismarcki jóléti rendszer átalakítása, egy új jóléti modell bevezetése azonban nem tűnt egyszerű feladatnak, hiszen az ellátások az állampolgárok szerzett jogaira építettek. A reformot sürgető kényszer azonban az aktivitási ráta folyamatos csökkenése és a jóléti államra nehezedő terhek miatt az elmúlt évtizedekben egyre nőtt. A „külső-belső szegmentáció”, a „perverz familiarizmus”, a „permanens nyugdíjválság” mint állandó kísérőjelenség csaknem minden országban megtapasztalható volt, hogy a jóléti állam válságának csak a leggyakrabban emlegetett tünetegyütteseit említsük (Palier–Martin 2007, Ferrera 1998, Scharpf–Schmidt 2000, Ferrera–Hemerijck–Rhodes 2000, Palier 2006, 2010).

Az ezredforduló globalizált világában a jóléti állam a javak és szolgáltatások biztosítása terén tehát nagy kihívás előtt állt, intézményrendszere és a szociális jogok átformálása nélkül már nem volt képes betölteni eredeti funkcióját. A jóléti rendszerek reformjára mindemellett azért volt elengedhetetlenül szükség, mert a válság nem átmeneti jellegű volt, hanem a legtöbb elemző szerint az eddig ismert jóléti állam alapvető működési elvei kérdőjeleződtek meg (Pierson 1998, 2001 Scharpf 1999, Scharpf–Schmidt 2000). A külső és belső kényszerek hatására – öregedő társadalom, csökkenő születési arányszámok, átalakuló családmodell, változó szerepek a nemek között, a szolgáltatási szektor térhódítása az ipar rovására, az új „humánerőforráskímélő” technológiák megjelenése stb. – egyfelől új és elmélyült egyenlőtlenségi viszonyok alakultak ki, másfelől az ezek kezelésére képtelen, folyamatosan romló anyagi helyzet jellemezte az egyes országokat. Mindezek következtében új utakat kellett találni a gazdasági és társadalmi kihívásokra és a posztindusztriális társadalom folyamatosan növekvő egyenlőtlenségi viszonyainak kezelésére.

Az útkeresés egyik formája az állami szerepvállalást előtérbe állító, korábban széles körben alkalmazott fiskális politika helyett a piaci érdekeket követő és az állam jóléti szerepének, kiadásainak csökkentésére törekvő monetáris gazdaságpolitika előtérbe kerülése volt. A „folyamatos megszorítások”⁸ és az „aktiváló ál-

8 „Permanent austerity” (Pierson 2001).

lam” modell születésének időszaka ez. Ennek a törekvésnek az ideológiai hátterét a nyolcvanas években mind szélesebb körben népszerűvé váló neoliberális gazdaságfilozófia biztosította. A jóléti kiadások csökkentésével párhuzamosan előtérbe került a „rekommodifikáció”, vagyis a 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*”⁹ elterjedése volt. Egy olyan kombinált jövedelmi modell jött létre, amelyben a munkát végző rászoruló/jogosultak különböző formában a munkához, munkahelyhez kötődő jövedelemkiegészítéshez vagy negatív adójövedelemhez juthattak.

Az „aktiváló állam” kifejezés tartalmának meghatározása nem egyszerű feladat, hiszen a fogalom egyszerre több jelentéssel bír.¹⁰ Jelenti egyfelől azt a viselkedési formát, amely a társadalmi javak előállításában és a közösségi tevékenységekben való aktív részvételt természetesnek tekinti, s ezáltal az inklúzió növelésére vonatkozó igényt teljesíti. 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. Sok esetben arra is utal, hogy a kényszer akkor is érvényesül, ha ezzel egyidejűleg a cselekvés és az aktív részvétel lehetősége nem biztosított.

Az aktiválás kifejezés Anne Daguerre (2007) szerint nagyon erős normatív ítéletet tartalmaz a munkanélküliekre és az inaktívakra vonatkozóan. Azt fejezi ki, hogy ők passzívak, nem tesznek semmit az egzisztenciájuk biztosítása érdekében, ellentétben az önmagukat és őket is ellátó aktívakkal szemben (Daguerre 2007: 1).

Mead (1986) ugyanakkor úgy véli, hogy az aktiválás kifejezésben semmilyen negatív értékítélet nincs, hiszen az állampolgárok sok társadalmi kötelezettségnek tesznek eleget. Tanulnak, dolgoznak, családot tartanak el, sőt más jogait is tiszteletben tartják. Az aktiválás – hite szerint – a legjobb eszköz, hogy az embereket hozzásegítse ahhoz, hogy ezeket a funkcióikat betöltsék és csökkentsék a jóléti függőségüket. Szerinte az aktiválás jelentőségének hangsúlyozása azért is kiemelten szükséges, mert a jóléti állam azért bukott meg, mert úgy adtak ellátást, hogy nem kértek érte semmilyen ellentételezést. Úgy véli, csak egy inkluzív társadalom képes elérni, hogy az állampolgárok a társadalomban megfelelően működjenek – bármit is jelentsen ez –, s a jóléti állam hosszútávon fenntartható legyen.

A dichotóm modell – az aktiválás jó, az aktiválás nem jó – alkalmazása azonban veszélyes, hiszen az aktiválást illetően nincsenek tiszta modellek és a szélső pólusok között (lehetőség és kényszer) nagyon sok az átmeneti változat.

9 A modell jogi kereteiről a brit rendszerben lásd Grover–Stewart (2002).

10 Az aktiváló állam fogalmával kapcsolatban sokféle közelítés létezik. Az eltérő ideológiai modellekben más és más elnevezés vált a közel hasonló jelenség megnevezésére általánossá. Pl. „képesse tevő állam”, illetve „*workfare* állam” az USA-ban, „*work first*” modell az Egyesült Királyságban és „aktiváló állam” Németországban stb. Ebben a fejezetben nem elsődlegesen a német nyelvterületen elterjedt aktiváló állam definíciójának kibontására, tartalmának elemzésére törekszünk, hanem az aktiválás fogalmát és az aktiváló állam általános fogalmi kereteit igyekszünk meghatározni.

Mindezeket figyelembe véve – első közelítésben, csupán a célokat és nem a folyamat mögött álló filozófiát és értékrendet, illetve az alkalmazott eszközöket elemezve – az aktiválást olyan politikai szándéknak, intézmény- és eszközrendszernek, cselekvési területnek tekintjük, amely: egyfelől és főként az aktív társadalmi részvételre irányuló elvárásrendszert közvetíti, másfelől egy tanult passzív viselkedési minta megtörését, a környezet felé közvetített korábbi passzív és paternalista modell megváltoztatását célozza. Ugyanakkor az elvárásrendszernek 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 aktiválás fogalmának itt felsorolt elemeit tekinthetjük olyan „semleges” elemeknek, amelyekkel az aktiválás eltérő ideológiai hátterű képviselői is – a legszélsőségesebb modellektől eltekintve – egyetértenek, s az aktiválást mint a társadalmi integráció fontos eszközét kiemelten támogatandónak tartják. A növekvő mértékű közösségi részvétel mentén a társadalmi kohézió erősítése, a leszakadó csoportok integrálása, az egyének önfenntartó képességének erősítése, és ezáltal az életminőség javítása olyan célok, amelyekkel szemben nehéz lenne szakmai érveket állítani. Nem véletlen, hogy ha az aktiválással kapcsolatos legkülönbözőbb elméletek alappilléreit vizsgáljuk, ezeknek a fent felsorolt elemeknek a többségével találkozunk. Az aktiválással kapcsolatos szakmai és közéleti vitákban többek között ezért is nehéz kiigazodni, mert gyakran mindkét oldal az aktiválás ugyanazon konszenzusos elemeire hivatkozva építi fel érveit.

A gyakorlatban azonban az aktiválás fogalma ritkán kerül elő ezzel a semleges, konszenzusos tartalommal, amelyben a célok még akár közösek is lehetnek. Az aktiválás közösnek tűnő ideológiájának hátterében ugyanis nagyon is különböző elvárás- és értékrendszerek húzódnak meg, melyek hatással vannak az elméletek gyakorlatba való átültetése során kitűzött közvetlen célok megfogalmazására és az alkalmazott eszközök kidolgozására.

Egyesek (Pierson 1998, Sonnenfeld 2001, Butterwegge 2015) vitatják, hogy az „aktiváló államnak” létezik semleges tartalmú fogalma, és úgy vélik, az aktiválás esetében mindig az érintettek fegyelmezéséről van szó, miközben a velük való szükségszerű szolidaritás elmarad. Szerintük az aktiválás tulajdonképpen nem más, mint a represszió megszépített fogalma, ami a munkakényszert újra szalonképessé teszi. Mások (pl. Lodemel–Trickey 2000, Trube 2003, Rueda 2007) az „aktiváló állam” lehetőségeit vonják kétségbe arra utalva, hogy az aktiváló szociális állam modellje a masszív és strukturális munkanélküliség idején éppúgy nem vezethet eredményre, mint a nemzetgazdasági problémák kezelése a vállalatgazdasági szervezés szintjén, mert a probléma nem ott keletkezett, ahol kezelni szeretnénk. Csak a tüneteket kezeljük, az okok kezelésére más eszközök lennének szükségesek.

Az „aktiváló állam” fogalmának bírálatakor van, aki még ennél is erősebb kritikát fogalmaz meg. Sonnenfeld úgy véli, az „aktiváló állam” semlegesnek tűnő fogalmának elterjesztésével hozzájárulunk a demokratikus jóléti állam lényegének a felszámolásához: „*az a fontos tényező, hogy a maradék jóléti állam egyre növekvő mértékben autoriter módon működik, e mögött a szakzsargon mögött rejtve marad*” (2001: 109). Butterwegge hasonló tartalommal, de kritikusabban fogalmaz: „*...ez a mantra – mármint az „aktiváló állam” fogalmának a sokszoros ismétlése – a szerző megjegyzése – megrontja a közgondolkodást, mert erősíti a kényszer iránti elvárást*” (2015: 66). Az „aktiváló állam” fogalmának elterjesztése miatt az állampolgárokra nehezedő,

erősödő nyomással szemben egyre nagyobb elvárások fogalmazódnak meg a közvéleményben is, miközben az érintetteknek egyre kevesebb esélyt biztosítanak az elvárások teljesítésére. Sok esetben nincs is elegendő munkahely, ahol a foglalkoztatásba vonás teljesülhetne. Épp ezért „...az aktiváló államot hirdető politika csak a szociális kirekesztődést erősíti, de nem hoz megoldást” (Koch 2004: 148).

Az „aktiváló állam” fogalmának használatakor jelen tanulmányban törekszünk a semleges tartalom használatára, de a célok és az alkalmazott módszerek elemzésével azoknak a negatív tartalmi elemeknek és következményeknek a bemutatására is kísérletet teszünk, amelyeket a fogalom, illetve a modell kritikusai fent hivatkozott elemzéseikben felvetettek.

1.3. A „befektető állam”

A „befektető állam” modell ideológiai alapjait Giddensig (1998) vezethetjük vissza, aki az egyszerre jobbról és balról érkező kritikák hatására a szociáldemokrata alapú jóléti modell megújítását kezdeményezte a kilencvenes évek második felében a „*társadalmi befektető állam*” modelljének kidolgozásával. A jóléti modell átalakítására irányuló „harmadik utas” reformok célja, hogy a korábbi, főleg passzív ellátásokat biztosító jóléti állam helyett egy, az állampolgárok aktivitására, szerepvállalására építő, s a jóléti kiadásokat nem kompenzációnak, hanem befektetésnek tételező jóléti államot hozzon létre. A jóléti állam támogatása Giddens szerint olyan befektetés, amelyet a szereplők később az aktivitásukkal „visszatermelnek” úgy, hogy közben létrejön a foglalkoztatás magas szintje, javul az állampolgárok öfenntartóképesége, 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. Mindezzel párhuzamosan megváltozik az állam és a társadalom közötti viszony 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. A korábbi szociáldemokrata modellel szemben, ahol az állampolgári és szociális jogok elsőbbsége érvényesült, 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 jövedelemplótló mértékének csökkentését, és az aktív munkaerő-piaci eszközök széles körű alkalmazását.

Az ezredfordulót követően újra előtérbe kerülő „*társadalmi befektetés*”¹¹ modell képviselői (Hemerijck 2013, Morel–Palier–Palme 2012, Palier 2006, 2010) felvállalják a giddenszi hagyományokat, de úgy ítélik meg, hogy a Giddens által vázolt „*társadalmi befektető állam*” modell sok olyan kérdést hagy nyitva, amelyet a XXI.

11 A „*social investment*” kifejezést a hivatalos EU dokumentumok a tükörfordításnak megfelelően „*szociális beruházásnak*” fordítják. Lásd <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=hu>. Ezt a kifejezést használja Andor László (2013) *Erősödő Európa* c. munkájában is. Ennek ellenére úgy véljük, hogy a „*társadalmi befektetés*” fordítás jobban közvetíti a „*Social Investment Package*” <http://www.easpd.eu/en/content/social-investment-package> szakmai üzenetét. A tanulmányban éppen ezért ennek megfelelően a „*social investment*”-et „*társadalmi befektetés*”-nek fordítjuk, s a modellt is ezen a néven mutatjuk be.

század jóléti modelljének kialakításakor egyértelműen kell megválaszolni. Például a giddensi modell egyik általuk sokat vitatott eleme, hogy a rendszer a jogosultságok helyett az egyéni aktivitásokra és lehetőségekre is számot tartó szelektív diszkrecionális ellátásra épül, ahol az állam szociális befektetőként működik és az emberekről mint „humán tőkéről” beszél. A kritikusok szerint a leszakadó társadalmi csoportok esetében ez a szemlélet szükségszerűen vezet társadalmi szelekcióhoz, növekvő egyenlőtlenséghez. Azok a társadalmi csoportok ugyanis, amelyek nagyon kevés „humán tőkével” rendelkeznek, a legtöbb esetben kimaradnak a társadalmi befektetések köréből. A szigorú logikával elemzett produktív szociálpolitika, amelynek legfőbb szempontja a gazdasági érdekek és a profit szem előtt tartása, szükségszerűen kettéosztja a célcsoportot, és csak azokat támogatja, akiknél a profit kis befektetéssel elérhető. Bár Giddens is jelzi, hogy ezeknek a csoportoknak a segítése képzéssel és szolgáltatások biztosításával szükséges lenne, de modelljében a jóléti állam nem vállal egyértelmű garanciát az érintettek egzisztenciális biztonságára.

Az új modell képviselői határozottan jelzik, hogy a „társadalmi befektetés” – a harmadik út modellel szemben – *nem a társadalmi támogatás kiváltását, hanem annak kiegészítését szolgálja*. Megítélésük szerint az egzisztenciát biztosító szociális védelem alapfeltétele a hatékonyan működő társadalmi befektetéseknek (Esping-Andersen 2002, 2006, Ferrera 2009, Hemerijck 2013).

További különbség a társadalmi befektetéseket előtérbe állító két modell között az időszemlélet. Míg a „harmadik út” szerint az aktiválás és a humánerőforrásba való beruházás a kialakult társadalmi problémák kezelésére alkalmazható hatékonyan, az új „társadalmi befektetés” modell a prevenciót hangsúlyozza, és arra kívánja felkészíteni a veszélyeztetett társadalmi csoportokat, hogy elkerüljék a kockázatokat. Így kap szerepet programjukban például a gyermekek korai fejlesztése, vagy a napközbeni ellátásuk biztosítása annak érdekében, hogy a nők munkát vállalhassanak; a fiatalok iskolai lemorzsolódásának elkerülését szolgáló programok szervezése; vagy a munka melletti felnőttképzés hangsúlyozása a gyorsan változó technikai innováció követésének és a munkahely megtartásának érdekében.

További különbség a két modell között, hogy a giddensi „befektető állam” modell – mint a legtöbb aktiválási modell – egy csereüzletet feltételez, és a közösségi befektetésekért cserébe a profit viszonylag rövid távú megtérülését várja el a célból, hogy a rendszer alacsony költségekkel fenntartható legyen. Ezért is kap a munkakötelezettség keimelt hangúlyt a modellben. Az új „társadalmi befektetés” modell a hosszútávú befektetésekre és nem az azonnali profitmegtérülésre helyezi a hangsúlyt. Éppen ezért kevésbé az azonnali munkába vonás, mint a humánerőforrásba, illetve a munkavállalás feltételeinek biztosításába való más típusú befektetések állnak a modell középpontjában.

A szociáldemokrácia neoliberális fordulatának vádját az új modell azzal igyekszik kivédni, hogy a „befektető állam” elméletének Giddens által legkevésbé kidolgozott elemeit – milyen legyen a modell gyakorlati megvalósítása, hogy ne tűnjön el a megvalósítás során a „humán erőforrásba való befektetés” – pontosabban határozza meg. Egyértelmű állásfoglalást ad az érintettek egzisztenciális biztonságának garantálásával kapcsolatban, s a célokat és az alkalmazott módszereket illetően is sokkal gyakorlatiasabban fogalmaz. Így próbálja megelőzni, hogy a modell politikai megvalósítása során eltűnjenek azok az eszmék és értékek, amelyek a modell lényegét adják.

A „társadalmi befektetés” modell sok vonatkozásban – a szociális jogok és biztonság garantálása, a szolgáltatások széleskörű biztosítása, a szabadságjogok elismerése – hasonlít a hosszú ideig a jóléti államok ideáltípusaként számontartott skandináv *welfare* modellhez (Kuitto 2016). Nolan (2013) a „társadalmi befektetés” modell előnyeit és hátrányait vizsgálva annak a lehetőségét sem zárja ki, hogy ez a modell a skandináv jóléti modell „felmelegítése”.¹² A hasonlóságok kétség kívül joggal vetnek fel kritikákat az új modell „újszerűségével” kapcsolatban (Cantillon 2011). Egy markáns különbségre azonban mindenképpen rámutathatunk, amely egyértelmű választóvonalat húz a két modell közé: a „társadalmi befektetés” modell nem fogadja el a dekommodifikáció elvét, ami a skandináv jóléti modell egyik sarokpillére. Éppen ellenkezőleg: a „társadalmi befektetés” modell képviselői úgy vélik, hogy a teljes jogú társadalmi részvétel csak a piaci részvétellel együtt – vagyis a jóléti függőséget elkerülve és a saját aktivitással elért eredményekre támaszkodva – valósítható meg.

Az elméleti viták a „társadalmi befektetés” modell sajátosságaival és működésével kapcsolatban azonban még nem zárultak le (Hemerijck 2015). A legtöbb esetben még hiányzik a modell újszerűségének, elméleti kereteinek és sajátosságainak tisztázása éppúgy, mint a hatékony működést igazoló empirikus makroadatok sora. Így a felmerülő kérdések egy részére további elméleti és empirikus kutatások keretében születhetnek majd válaszok.

2. A JÓLÉTI RENDSZER ÁTÉPÍTÉSÉNEK SZAKASZAI ÉS FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI KÖVETKEZMÉNYEI AZ EURÓPAI JÓLÉTI ÁLLAMOKBAN

A jóléti átalakulás – „gondoskodó államtól” a „befektető államig” terjedő – folyamatának bemutatása a jóléti állam valamennyi típusára¹³ vonatkozóan meghaladja e tanulmány kereteit. Fejezetünk célja csupán az alábbiakban elkülönített átalakulási ciklusok néhány tipikus eseményének kiemelése és a leginkább jellemző foglalkoztatáspolitikai tendenciáinak felvázolása annak érdekében, hogy a „folyamatos reformok”¹⁴ időszakában se veszítsük szem elől a változások irányát, célját, és mérhető, vagy várható hatásait.

Az átalakulás foglalkoztatáspolitikai következményeinek elemzését öt szakaszra bontottuk. A szakaszhatárokat a jóléti rendszert befolyásoló gazdasági, társadalmi, politikai, környezeti tényezők jelentős változásaihoz kötöttük. Ennek megfelelően a következő szakaszok legfontosabb jellemzőit vázoljuk fel:

1. A hetvenes évek közepétől a késő nyolcvanas évekig tapasztalható változások, amelyek az olajválságtól a munkanélküliség nagyarányú megnövekedéséig és a jóléti állam működőképességének megkérdőjeleződéséig tartanak.
2. A korai kilencvenes évektől a kilencvenes évek közepéig tartó reformfolyamat, a jóléti rendszer leépítésének első szakasza, a dereguláció első hulláma.
3. A kilencvenes évek második fele, a jóléti ellátások csökkentésének intenzív szakasza, és az intézményi reformok kora.
4. Az ezredfordulót követő változások, mint az átfogó reformok második hulláma.

¹² Pontosabban a téma felvetésekor a „*régi bor, új palackban*” kifejezést használja.

¹³ Akár az Esping-Andersen (1990) által vázolt három, akár a Ferrera (1996) által körvonalazott négy típusról is legyen szó.

¹⁴ Vagy ahogyan Pierson (1998) még markánsabban fogalmazott a „folyamatos megszorítások” (*permanent austerity*) időszakában.

5. A 2008-as gazdasági világválságtól napjainkig tartó reformfolyamat, a jóléti állam konszolidációjára irányuló legújabb törekvések korszaka.

Az egyes szakaszok áttekintésekor a következő elemzési szempontokat követjük:

- a szakaszra jellemző gazdasági és társadalmi változásokat előidéző *környezeti változások* rövid elemzése;
- a legfontosabb *jóléti reformok*, illetve az ezt elősegítő érték és ideológiai változások körvonalazása;
- a legjellemzőbb *foglalkoztatáspolitikai változások* bemutatása;
- a változások néhány *következményének* bemutatása.

2.1. Az átmeneti válság illúziója és a „gondoskodó állam” (a hetvenes évek közepétől a késő nyolcvanas évekig)

Ez a ciklus a második világháborút követően kialakított jóléti államok virágkorát váltja. Az ezt megelőző periódus az 1960-as évekre és az 1970-es évek elejére esik, mikor az európai országok még az elégtelen munkaerő-kínálat hatására alakítanak ki aktív politikákat annak érdekében, hogy a megfelelően képzett munkások a dinamikus fejlődő ipari ágazatok rendelkezésére álljanak. A legfontosabb politikai cél a humán tőkébe való beruházás. *A dinamikus fejlődő gazdaság miatt kialakuló munkaerőhiánynak* köszönhetően a nyugati kapitalizmus nem alakított ki jelentősebb és látható „tartalékhadsereget” (Lutz 1984: 186), s a munkanélküliség és a szegénység nem volt széles körben elterjedt. Sok gond volt azonban a társadalomban a „peremhelyzetű csoportokkal”, a társadalom legalsó 5%-ával (Geissler 2006: 201).

A változások az 1973-as és 1979-es olajválságot követően kezdődtek. A gyorsuló infláció és a váratlan ütemben növekvő és tartóssá váló munkanélküliség sokkhatásként érintette a gazdaságot, de az államok a keynesi alapokon nyugvó gazdaságpolitikával tovább folytatták a megoldások keresését. Hosszú ideig úgy vélték, ez csupán ciklikus jelenség, s a jóléti államok jól célzott anticiklikus beavatkozásával kezelhető a probléma. Ilyen körülmények között a legtöbb helyen a munkanélküliek „karbantartását” tűzték ki célként, hogy a válság elmúlásával a munkaerő képes legyen azonnal munkába állni az elsődleges munkaerőpiacon (Bonoli 2005). Ennek érdekében és a vásárlóerő stabilizálására *a keynesi keresletélénkítő politikát alkalmazták*. Az állami beavatkozás legfőbb célja, hogy mind makro, mind mikro szinten elkerüljék az adósságválságokat. A második világháború után kiépített jóléti rendszer egyik meghatározó sajátossága a férfi kenyérkereső modell általános érvényessége volt. A gazdaságban bekövetkezett változások – a bányászat és a nehézipar leépülése, a terciér szektor kialakulása – alapvetően a férfiakat érintette kedvezőtlenül, a családok egzisztenciájának biztosítása érdekében *bevezették a munkanélküli ellátásokat és kiépítették a munkanélküliek biztosítási rendszerét* szinte valamennyi nyugat-európai országban.¹⁵ Mivel a válságot átmenetinek tekintették és a vásárlóerő fenntartását a gazdaság működése szempontjából kulcsfontosságúnak tartották, a kialakuló *munkanélküli biztosítások és passzív rendszerek* – különösen a konzervatív jóléti modell országokban – meglehetősen *nagyvonalúak voltak*. A jóléti –ezen belül is kiemelten a munkanélküli – ellátások magas szintjének kialakulásához az is hozzájárult, hogy a szakszervezetek – amelyek ekkor még kellő szervezettséggel és erővel léphettek fel – erősen védték a jóléti pozíciókat.

¹⁵ A kelet-európai – volt szocialista – országokban a munkanélküli ellátás intézmény- és eszközrendszere – némi fáziskéséssel – a rendszerváltás idejére, a nyolcvanas évek végére, a kilencvenes évek elejére alakult ki.

Valamennyi jóléti rezsim foglalkoztatáspolitikájára általánosan jellemző volt, hogy a munkanélküliség és a munkaerő-piaci túlkínálat csökkentése érdekében az alacsony hatékonyságú munkavállalói csoportokat kiemelték a munkát keresők köréből. A szakképzettség nélkülieket, a nőket, a megváltozott munkaképességűeket, a tapasztalat nélküli fiatalokat és a nyugdíj előtt álló idősöket kompenzálták és távol tartották a munkapiactól. Ez a megoldás rövid távon valóban kedvező hatásúnak tűnt, hiszen csökkentette a munkanélküliséget és passzív jövedelmek révén biztosította a vásárlóerőt a gazdaság számára. Mindemellett enyhítette a válság okozta gazdasági és politikai feszültségeket és garantálta a társadalmi békét is. Ennek azonban súlyos ára volt és a hosszú távú inaktivitás drágán működő, sok esetben *pénzügyi szempontból fenntarthatatlannak tűnő jóléti államok kialakulásához vezetett.*

A hetvenes évek oljaválságától a nyolcvanas évek közepéig – a jóléti állam működőképességének kérdőjeleződéséig – tartó első ciklus jóléti reformokkal kapcsolatos optimizmusa a ciklus végére mind a döntéshozók, mind az érintettek körében eltűnőben volt. A keynesi alapokon nyugvó gazdaságpolitika anticiklikus állami beavatkozási kísérleteinek eredménytelenségét tapasztalva a döntéshozók a ciklus végén új megoldások felé fordultak. Már a nyolcvanas évek közepétől megfogalmazódott a költségvetés stabilizálásának és az állami kiadások lefaragásának szükségessége. Vizsgálták a gazdaság élénkítése és a vásárlóerő biztosítása érdekében működtetett nagyvonalú munkanélküli biztosítási és passzív jóléti rendszerek átalakításának lehetőségét,¹⁶ s bevezették az első reformokat. A formálódó takarékosági program egyik eleme volt a munkanélküli ellátások időtartamának, illetve a jövedelempótlás mértékének a csökkentése is. A reformfolyamat kiszélesítésére azonban csak a következő ciklusban került sor.

2.2. A költségcsökkentések és megszorítások fázisa: a „gondoskodó állam” válsága, az aktiválás kezdetei (a kilencvenes évek eleje: 1990–1995)

A kilencvenes évek elejére nyilvánvalóvá vált, hogy a gazdasági és társadalmi változások mederben tartása a nyolcvanas évek végén elkezdett reformprogramokkal nem oldható meg.¹⁷ A *munkanélküliek számának emelkedése* folyamatos volt. 1993-ban a munkanélküliségi ráta az Európai Unióban¹⁸ átlépte a 10%-os pszichológiai határt. A munkanélküliek arányának gyors növekedése azért is volt sokkoló, mert a közgazdászok úgy ítélték meg, hogy a 10% fölötti munkanélküli aránnyal a költségvetés egyensúlya és a társadalom tartóképessége nem biztosítható. Mindennek eredményeként ez a korszak a *költségvetés stabilizálásának és az állami kiadások lefaragásának az időszak*a volt.

A *neoliberális eszmék* az előző ciklushoz képest itt *sokkal nagyobb támogatottságot kaptak, a keynesi állami beavatkozást sürgető anticiklikus programok háttérbe szorultak*, a gazdasági stabilitás és a piaci érdekek elsődlegessége vált meghatározóvá. Széles körben elfogadott lett, hogy stabil gazdaság nélkül nincs jóléti állam.

16 Lásd pl. a nyugdíjkorhatár fokozatos kiterjesztését, az aktív munkaerő-piaci eszközök térhódítását a nyugat-európai országok körében, vagy a közfoglalkoztatás szerepének kiemelését a konzervatív jóléti államokban (főként Nyugat-Németországban) a nyolcvanas évek végén.

17 A változások ellenére van néhány ország, amely még ebben a ciklusban is kitar a korábban alkalmazott, a munkaerőpiacot tehermentesítő programoknál, mint pl. a korai nyugdíjazás. Ezek közé az országok közé tartozik pl. Ausztria.

18 Ehhez lásd még az Európai Bizottság 1993-ban kiadott *Növekedés, versenyképesség, foglalkoztatás* c. Fehér könyvét. http://aei.pitt.edu/1139/1/growth_wp_COM_93_700_Parts_A_B.pdf

A „negatív állam” elméletének térhódítása nagy lendületet kapott. A jóléti állam eszménye ennek megfelelően komoly támadásoknak volt kitéve, melynek hátterében a Friedrich von Hayek (1991) által vezetett neoliberális gazdaságfilozófia képviselői álltak. Úgy vélték, hogy a növekvő állami beavatkozás azon túl, hogy gazdasági szempontból nemkívánatos eredményekhez vezet – pl. csökkenti a piac szabályozó szerepét, gyengíti a gazdaság teljesítőképességét – könnyen jóléti függőséghez és totalitárius államberendezkedéshez vezethet.

Az Európai Bizottság 1993-ban megjelentetett Fehér Könyve, a *Növekedés, foglalkoztatás, versenyképesség* (EC 1993) is tükrözi a szociális érdekekkel szemben a gazdasági érdekek megerősödését. Az EU stratégiája szerint ebből a gazdasági helyzetből csak a gazdasági növekedés és a társadalmi szolidaritás együttes növelésére kialakított *Európai Szociális Modell* segítségével vezet kiút.

Az OECD által a kilencvenes évek elején publikált tanulmány – OECD Jobs Study (1994) – is jelentős hatással volt a jóléti reformok alakulására. A tanulmány szerzői úgy vélték, hogy az Európában kialakult *erős szociális védelem a munkaerő költségét a piaci árak fölé emeli*, s a magas bérek, magas adók és a szakszervezetek erős tárgyalási pozíciója jelentősen visszafogja a gazdaság növekedését és versenyképességét. Ennek megfelelően és a gazdaság erősítése érdekében erőteljes deregulációs program elindítását, a minimálbérek alacsonyan tartását, a bérköltségek és adók csökkentését, a munkanélküli ellátórendszer reformját javasolták (Rueda 2005, 2007).

A *jóléti reform radikálisabb folytatását* követelőket erősítette mindezekon túl a maastrichti kritériumok (1992) bevezetése is, amely arra szorította a jóléti államokat, hogy a szociális feszültségeket csökkentő kiadások növelése helyett *a kiadások csökkentését kezdeményezze*. De a neoliberális véleményformálók körében kell megemlíteni az IMF-et és a Világbankot is, amelyeknek a gazdasági szerkezet átalakításával kapcsolatos támogatásokat rögzítő szerződéseiben megfogalmazódó ajánlások szintén a jóléti rendszer mélyreható átalakítását eredményezték.¹⁹

Alapjaiban megváltozott a munkanélküliekkel és a jóléti ellátásban részesülőkkel kapcsolatos kiadások értelmezése is. A támogatásban részesülő csoportok társadalmi és munkaerő-piaci integrálására fordított jóléti kiadások többé már nem befektetésnek, a gazdasági növekedéshez való hozzájárulásnak számítottak, hanem – a költségvetési egyensúly biztosítása érdekében – leépítendő költségnek.

A jóléti ellátások visszaszorítására irányuló törekvésekben, *a szociális védelem gyengítésében az is szerepet játszott*, hogy a nyolcvanas évek második felében és a kilencvenes évek elején végbemenő termelési szerkezet átalakulásával, a gyors technikai fejlődéssel párhuzamosan a legtöbb európai államban jelentősen *meggyengült a szakszervezetek szervezettsége és befolyása* a gazdasági és politikai döntéshozatal során (Bothfeld et al. 2009, Hemerijck 2013).

Az európai országok közötti gazdasági és kulturális különbségek ellenére a foglalkoztatáspolitikai terén bekövetkezett változások ebben a ciklusban sok hasonlóságot mutatnak. Valamennyi országban a munkaerő-piac rugalmasságának biztosítása és az inaktív társadalmi csoportok aktiválása lett a központi téma (Giesecke

¹⁹ A Világbanknak a magyar gazdaságra és a jóléti rendszer átalakulásra gyakorolt hatásáról lásd pl. Márkus Péter (1998) *A Világbank és Magyarország* című tanulmányát.

2006).²⁰ A korábban nagyon védett és a szociális biztonság garantálása érdekében rigidnek tartott munkajogban a magasabb foglalkoztatási ráta elérése érdekében folyamatos engedményeket tettek, többnyire a munkavállalók rovására.

A munkanélküli ellátások időtartamának rövidítésével és a biztosításra épülő *ellátások szűkítésével* egyre nagyobb számban jelentek meg olyan társadalmi csoportok, amelyeket már *nem védett meg a* biztosítási rendszerek mentén működő *jóléti háló*. A biztosítási ellátások mellett mind nagyobb mértékben megjelentek a feltételekhez kötött, illetve a rászorultság alapján biztosított ellátások. Ezeknek az ellátásoknak a szelektív diszkrecionális megítélése, illetve a jövedelempótlás alacsony szintje gyengítette a szociális biztonságot, s *megkérdőjelezte a szociális jogok maradéktalan és széleskörű érvényesülését*. Mindemellett a rendszer megketőződésével (biztosítási és rászorultsági elven nyújtott szolgáltatások) a jóléti rendszer stabil alapját képező bismarcki modell egy vegyes modell felé mozdult el. Mind több országban kialakul az a – holland modellhez hasonló – vegyes modell, amely együttesen kezelte a bismarcki biztosítási elemeket és a liberális modell adóalapú rászorultsági elemeit. 1993-ban pl. Magyarországon is bevezették a munkanélküliek jövedelempótló támogatását,²¹ amelynek keretében már rászorultsági vizsgálat alapján jutottak ellátáshoz a tartósan munka nélkül lévők. Hollandiában is a kilencvenes évek elején kezdődött a megváltozott munkaképességűek ellátásának szigorítása, aktív munkaerő-piaci eszközökbe, vagy rehabilitációs foglalkoztatásba vonása. Az 1994-ben elfogadott foglalkoztatási törvény reformjával Dániában is elkezdődött az aktiválás korszaka. A munkanélküli segély időtartamának lassú csökkenésével párhuzamosan²² azonban képzési programokat építettek ki, és a támogatott foglalkoztatási lehetőségek köre is bővült. Bevezették a később más országokban – főként Hollandiában – is széles körben alkalmazott „*job rotációs*” programot, a *Sabbatical* rendszert.²³ Ezek az intézkedések jelentősen hozzájárultak ahhoz, hogy az évtized során a dán foglalkoztatási modellt mint „*csodamodellt*” emlegették, s az EU ajánlásaiban követendő példaként állították az EU tagállamok elé. Az alkalmazott eszközökkel ugyanis sikerült megfelelni a munkanélküliséget, és a foglalkoztatási ráta az EU tagállamok között a legmagasabb lett (Dingeldey 2011: 197).

1993-ban a német parlamentben is elfogadták a CDU/CSU/FDP koalíció által előterjesztett *Takarékosság, konszolidáció és növekedés* című programot,²⁴ amely számos megszorító intézkedést tartalmazott. A korlátozás lényege a transzferjuttatások, és az 1989/90-től fejlődő aktív munkaerő-piaci programok visszafogása volt. Ennek eredménye a biztosítással szerzett és *jogokon alapuló jóléti állam felől a rászorultságot előtérbe állító modell felé való elmozdulás* lett. 1994-ben csökkentették pl. a munkanélküli járadék szintjét a korábbi nettófize-

20 A kritikusok egyébként az új modell megjelenése óta vitatják, hogy a munkavállalók jogainak, biztonságának leépítése tartós megoldás lenne a válságtünetek kezelésére. A rugalmas foglalkoztatási formák széles körben való elterjesztése erősíti a szociális egyenlőtlenséget, csökkenti a vásárlóerőt, rontja az érintettek karrieresélyeit, kedvezőtlen hatással van a nem rugalmas foglalkoztatási formában foglalkoztatottak jövedelmi színvonalára (Bothfeld et al. 2009, Butterwegge 2015).

21 1993. évi III. törvény.

22 1994-ben maximum 7 évre, 1996-ban pedig maximum 5 évre, 1999-ben maximum 4 évre, 2010-ben maximum 2 évre korlátozták a munkanélküli segély időtartamát (Dingeldey 2011: 199).

23 A *Sabbatical* olyan intézkedés volt, amely egyszerre szolgált foglalkoztatáspolitikai és családpolitikai célokat. Továbbképzésre vagy a gyermekek nevelésére lehetett maximum egy évig szabadságot igénybe venni úgy, hogy a szabadságot igénybe vevők jövedelme a korábbi bér akár 90%-át is elérhette. A program sajátossága volt, hogy a szabadságot igénybe vevő munkavállalók helyét a munkaadónak egy munkanélküli kellett betölteni.

24 *Erstes Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms* (1. SKWPG und 2. SKWPG)

tés 60%-ra (gyerekesek esetén 67%-ra),²⁵ erősödött az ellátások reciprok jellege és a szankciók köre is. Például visszautasított munkaajánlat esetén már nem 8, hanem 12 hét volt az ellátás szüneteltetésnek ideje. A német kormány javaslata szerint 1994. április 1-től háromszázezer munkanélküli egy csapásra szociális segélyezett lett, akiket közfoglalkoztatásra köteleztek. A közfoglalkoztatás szervezésére a helyi önkormányzatokat jelölték ki (Schmid–Oschmiansky 2006).²⁶

A munkaerő-piaci politika elsődleges célja ebben a szakaszban a munkanélküliek és más nem dolgozó inaktív csoportok munkaerőpiacra történő belépésének ösztönzése és támogatása volt. Az ekkor alkalmazott eszközök közé tartoztak a különböző munkaösztönzést erősítő megoldások (bértámogatások, foglalkoztatási társaságok szervezése, a másodlagos munkaerőpiac kiépítése, megerősítése), valamint a munkahelykeresést és a foglalkoztatást támogató szolgáltatások széles körben való alkalmazása is (Bonoli 2013).

A bismarcki jóléti modell meghatározó elemei a ciklus ideje alatt a legtöbb országban jelentős mértékben háttérbe szorultak, a munkanélküliség kiszélesedésének és tartósságának köszönhetően általánosan csökkentek a biztosítási alapon, jogosultságok mentén nyújtott jóléti ellátások, miközben egyre szélesedett a rászorultsági ellátásban részesülők köre. A korszak jellemzőjévé vált az ellátások gyakori felülvizsgálata vagy alacsonyabb szintű ellátással való kiváltása, de folyamatosan tért hódítottak az aktív munkaerő-piaci ösztönzők is.

A második ciklusban a jóléti állam komoly támadások keresztjébe került. Ennek hatására elindult a jóléti rendszer leépítésének és a deregulációs törekvéseknek az első hulláma. A gyorsuló ütemű globalizációban a nemzetközi piacokon a versenyképességet csak a szociális biztonsághoz kapcsolódó szabályok és kiadások leépítésével látták biztosítottnak. A neoliberais gazdaságfilozófia által támogatott stabilizációs folyamat azonban sem a foglalkoztatáspolitikában, sem az állami költségvetések stabilizálásában nem hozta meg a kívánt eredményt. Ez vezetett a kilencvenes évek közepére a szociáldemokrata pártok, illetve baloldali politikai erők pozícióinak megerősödéséhez, akik egy új – vagy újnak tűnő – gazdasági és jóléti modell kialakításába kezdtek. Ez az új modell a globalizációt erőforrásként értelmezte, és a jóléti kiadásokat társadalmi befektetésnek tekintette. A sokat vitatott „harmadik út” legfőbb törekvése a szociális védelem és a gazdasági növekedés „összebékítése” volt.

2.3. A munkaerő mozgósítása: az „aktiváló állam” térhódítása (1996–1999)

A kilencvenes évek elejének politikai palettáját meghatározó neoliberális áramlattal szemben az évtized közepén-második felében a szociáldemokrata, illetve baloldali politikai erők kerültek vezető pozícióba.²⁷ A Tony Blair (1997–2007), Gerhard Schröder (1998–2005), Wim Kok (1994–2002), Poul Nyrup Rasmussen (1993–2001), Lionel Jospin (1997–2002) által képviselt baloldal sokkal kisebb mozgástérrel rendelkezett a kilencvenes évek második felében felmerülő gazdasági problémák kezelésekor, mint a „szociáldemokrácia aranykorának” (1945–1973) politikusai. A szociáldemokrácia megreformálására és egy új gazdasági és jóléti modell kialakítá-

25 A volt szocialista országok között kiemelkedő Magyarország és Lengyelország, ahol a munkanélküliek körében a jövedelemptótlás mértéke az első 6 hónapban elérte a korábbi jövedelem 70, illetve 65%-át. A kilencvenes évek végére jelentősen csökkennek ezek a szintek: Magyarország 55%-ra, Lengyelország 30%-ra csökkenti vissza (Vodopivec et al. 2003: 20).

26 A megváltoztatott törvény szerint további korlátozás, hogy már nem kötelező a rászorultaknak fizetni a kiegészítő támogatást sem (Arbeitsgelegenheiten in Mehraufwandsvariante BSHG 19§).

27 Miközben az európai nagyhatalmak körében a baloldali és szociáldemokrata pártok megerősödését tapasztaljuk, Magyarországon 1998-ban az országgyűlési választást a Fidesz az FKGP és az MDF által alakított konzervatív koalíció nyerte.

sára irányuló törekvés egyfajta „harmadik út” kísérletben valósult meg, melynek keretében a jóléti reformok kezdeményezői kísérletet tettek a piaci és szociális érdekek összebékítésére. Az új „baloldali realisták” gyakran a liberális pártokat is maguk mögött hagyó jóléti racionalizálási politikát folytattak, s a biztosítási jogosultságokon alapuló passzív ellátásokkal szemben az *aktiváló politika támogatói/kezdeményezői voltak*. Az alapvetően különböző elméleti alapok ellenére az alkalmazott eszközöket és a végeredményt tekintve a kilencvenes évek második felében *nagyon kicsi volt a választóvonal a neoliberais tanok és a reform-szociáldemokrata „harmadik utas” programok között*.

A baloldali politikai erők mozgásterét az évtized második felében azok a nemzetközi folyamatok is befolyásolták, amelyeket a mérvadó nemzetközi szervezetek irányítottak. Kiemelt jelentősége volt e tekintetben az EU-nak, amelynek *szerepvállalását a kilencvenes évek második felében kettősség jellemezte*. A domináns politikai erővonalaknak megfelelően az EU egyfelől nyitott volt azokra a „harmadik utas” kísérletekre, amelyekben a szociális védelmet a gazdasági növekedéssel kívánták összebékíteni. 1997 első felében az EU elnökséget Hollandia töltötte be, s a holland Szociális és Munkaügyi Minisztérium kezdeményezésére az EU Bizottsággal együttműködésben egy olyan konferencia összehívását kezdeményezték, ahol a szociális területet mint a gazdasági fejlődéshez elengedhetetlenül szükséges, produktív tényezőt tárgyalták, s a jóléti kiadásokat társadalmi befektetésként kezelték. Mindezek eredményeként és az 1993 óta tartó luxemburgi folyamat kiteljesedéseként 1997-ben az Amszterdami Szerződésben új cikkek (125–130. cikkek) jelentek meg az EU tagállamok foglalkoztatási stratégiájának összehangolt fejlesztése érdekében. A „nyitott koordináció” elve alapján ezt követően a tagállamok az EU ajánlásai alapján tervekét és beszámolókat készítettek a foglalkoztatás helyzetéről és a bevezetett intézkedésekről. Ez a kezdeményezés összhangban volt az OECD egy évvel korábban tartott konferenciájának üzenetével is, amelynek keretében a szakértők – a korábbi neoliberális vonalat némiképp feladva – társadalmi befektetésről, új szociálpolitikai menetrendről és új foglalkoztatási stratégiáról tárgyaltak. A korszak két meghatározó dokumentumában (*The OECD Job Strategy* és a *The New Social Policy Agenda*, OECD 1997a,b) a gazdasági és szociális területet azonos súllyal és jelentőséggel mint egymást feltételező területeket tárgyalták.

Másfelől az EU mindezzel párhuzamosan 1999-ben létrehozta az EMU-t (*Economic Monetary Union*), amely a közös stabil valuta érdekében szigorú feltételeket szabott a tagállamok számára,²⁸ s e tekintetben egyértelműen a neoliberális gazdaságpolitikai nézeteket képviselte. Ebben a szemléletben folytatódott az előző ciklusban elindult, a jóléti állam szerepkörét korlátozó „deregulációs folyamat” is. Gyengült a központi irányítás és a jóléti állam szerepe, s megerősödtek a decentralizálási törekvések. A legtöbb országban eszközöket és forrásokat rendeltek az önkormányzatokhoz, legitimálták az új munkajogot, amelyben kiemelten támogatták

28 Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés 121. paragrafusában sorolták fel azokat a feltételeket, amelyeket a tagállamoknak teljesíteniük kell, ha az egységes valutaövezethez kívánnak tartozni. Az inflációs ráta nem haladhatja meg 1,5%-nál többel a három legjobban teljesítő ország inflációs rátáját, a GDP 3%-ánál nem lehet magasabb a költségvetési hiány, a GDP 60%-ánál nem lehet magasabb az államadósság aránya, és a hitelek kamatlába nem lehet 2%-nál magasabb, mint a legjobban teljesítő 3 tagország hitelkamata. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV:ec0013>

a rugalmas foglalkoztatási formákat. Ezek az atipikus foglalkoztatási formák az új évezredben a „flexicurity”²⁹ fogalom keretében az EU Foglalkoztatási Stratégiájában teljesedtek ki.

A szakszervezetek a költségvetési tárgyalások során igyekeztek nagyobb szociális kiadási arányokat elérni, miközben ígéretet tettek, hogy nem érvényesítenek a piac számára vállalhatatlan bérköveteléseket. A tripartit rendszer eredményének tekintették, hogy megállapodtak a munkapiac rugalmasabbá tételében.³⁰ Ugyanezt a kritikusok a szakszervezetek teljes kudarcaként kommentálták, amiért a tárgyalások során legitimálták a munkavállalók jogfosztottságát a rugalmas foglalkoztatási formák bevezetésekor (Butterwegge 2015).

A korszak aktiváló politikájának meghatározó ideológusa, Giddens (1998) az aktiválás filozófiáját a dán modellből vette át, és a „harmadik út” modell alapvető ideológiai pillérévé emelte. Így vált az ezredforduló jóléti politikájának meghatározó programmondatává a „*nincs jog, kötelezettségek nélkül*”. Az aktiváló politikák ezzel újabb lendületet kaptak. Bár a „harmadik út” ideológiája szerint a szociális jogokra legalább akkora figyelmet kell fordítani, mint a kötelezettségekre – s ez a kitétel a dán modellben mindvégig érvényesült is –, a kritikusok szerint a modell adaptációja során *a munkavállalók jogai a gyakorlatban fokozatosan háttérbe szorultak, s az ezredfordulóra csak a kötelezettségek maradtak*.

A harmadik ciklus során megfigyelhető változások azonban – annak ellenére, hogy a politikai háttér elvileg kedvező volt – nem minden tekintetben erősítették a jóléti államot. Az új baloldal néha a liberális pártoknál is erősebb racionalizálási politikát folytatott, a biztosítási jogosultságokon alapuló passzív ellátásokkal szemben az aktiváló politikát támogatta. Ezt a ciklust, a szándékokat és a megvalósított programokat összegezve, a jóléti ellátások csökkentésének intenzív szakaszaként és az intézményi reformok koraként jellemezhetjük. A „harmadik út” modell kritikusai szerint – a passzív ellátások csökkenése és a szociális jogok folyamatos háttérbe szorulása miatt – nagyon kicsi volt a választóvonal a neoliberais tanok és a reform-szociáldemokrata programok között. Bár a baloldali politikai erők nyilatkozatai a jóléti állam erősítését hirdették, a megvalósított jóléti reformok nem ezeket a szándékokat tükrözték. Az ezredforduló környékén a baloldali erők politikai tévesztését követően egyenes út vezetett az aktiváló munkaerő-piaci politikák kiteljesedéséhez.

2.4. Az ezredfordulót követő változások: az aktiváló munkaerő-piaci politikák kiteljesedése (2000–2008)

A reformfolyamat 4. szakasza az *áttörő módosítások, úttörő reformok korszaka* volt. Ebben a szakaszban a régi biztosítási alapokon és jogosultságokon nyugvó, főként passzív ellátásokat garantáló jóléti rendszer alap-

29 Dániában a strukturális munkanélküliség leküzdésére 1994–1996 között bevezetett munkaerő-piaci reformok – melynek során intenzíven alkalmazták az aktív munkaerő-piaci politika eszköztárát – tapasztalatainak összefoglalásaként a dán miniszterelnök, Rasmussen a kilencvenes évek közepén használta először a *flexicurity* fogalmat. A rugalmasság és szociális biztonság szavak összevonásából keletkezett kifejezés által megjelölt modell lényege a jóléti vívmányok megőrzése aktív munkaerő-piaci politika alkalmazásával. A dán modellben – mint az előzőek is igazolják – a jogok mindig együtt jártak a kötelezettségekkel (Jørgensen 2000).

30 Az 1995. április 6-án Spanyolországban elfogadott tripartit „*Toledo pact*” például az átfogó spanyol jóléti reformok kerete volt. Ennek során a centralizált szociális szolgáltatásokat decentralizálták, az új foglalkoztatási törvény megengedte az atipikus foglalkoztatást, aminek következtében robbanásszerűen megnőtt a határozott munkaidejű foglalkoztatottak aránya (Boletín 1995).

jaiban megváltozott.³¹ A régi modell tartópilléreinek leomlását jól jellemezte a nyugdíjrendszer átalakulása, a passzív ellátórendszerek leépítése, a családtámogatási rendszerek átalakítása, vagy a feltételhez kötött jóléti ellátások elterjedése. Ez utóbbi csoportba tartozott pl. a sok kritikát kiváltó díjazás nélküli munkakötelezettség széles körben való elterjesztése (Offe 2003), vagy a jövedelemteszthez kötött jóléti védelem általánossá válása is.

Az ezredfordulót követő *foglalkoztatáspolitikai változások meghatározó jellemzője az átfogó*, a foglalkoztatáspolitikai korábbi elveit és gyakorlatát alapjaiban érintő *reformprogramok bevezetése* volt. A sort még az ezredfordulót megelőzően az Egyesült Királyság nyitotta az 1998-ban bevezetett New Deal programmal, majd 2003–2004-ben Németországban a Hartz-reformok elfogadásával folytatta. Ebbe a folyamatba illeszkedik a Hollandia által ugyancsak 2004-ben meghirdetett *Work and Welfare Act (WWB)*, és a Dániában 2002-ben elfogadott „*More people into employment*” program is.³² A reformprogramok közös jellemzője a „rekommodifikáció”, vagyis a jóléti ellátások erőteljesebb munkához kötése és a szociális jogosultságok helyett a „társadalmi kötelezettségek” – főként a közösségi javak előállításában való részvétel kötelezettségének – központba emelése volt.

A változások másik jelentős területe a foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerének átalakítása volt,³³ melynek keretében a szociális és munkanélküli ellátásokat összevonták, s a jóléti juttatásokat egyre alacsonyabb szinten rögzítették. Megváltozott a korábban jóléti ellátásban részesülő aktív korúak elnevezése is: nem munkanélküliek vagy szociális segélyezettek, hanem álláskeresők lettek. Az elnevezés egyúttal a passzív habitus aktívvá formálását kívánta szolgálni, s jelezni, hogy az ellátás feltétele a munkaerő-piaci státusz megváltoztatására irányuló egyéni kezdeményezés. Németországban például Florian Gerster³⁴ *A munka mindenki számára elérhető* című könyve (2003) készítette elő a Peter Hartz által bevezetett munkaerő-piaci reformokat. Gerster szerint az eddigi aktiváló eszközök többnyire szociális célokat szolgáltak és olyan tartósan munka nélkül lévők kerültek be a programba, akiknek az elhelyezkedési esélye a nyílt munkaerőpiacon minimális volt. Az aktív eszközök csupán szociális védőháló szerepet tölthettek be (Gerster 2003). A „gondoskodó állammal” szemben az „aktiváló állam” feladata az volt, hogy a történelmileg kialakult szociális jogokat megkérdőjelezve valódi munkaerő-piaci integrációt kezdeményezzen. A reformcsomag jól illeszkedett az ekkor már Európa több országában is zajló, az öngondoskodásról és az egyéni felelősségvállalás szükségességéről zajló vitába (Giddens 2001, Offe 2003, Knuth 2005, Wiesenthal 2006). Az ezredfordulót követően a volt szocialista országok többsége is átvette ezeket a modelleket, s ennek megfelelően formálta át foglalkoztatáspolitikai intézményeit és támogatási rendszereit (Bonoli 2005, Bonoli–Palier 2007).

31 2001 második felében az EU belga elnökségének idején Frank Vandenbroucke az akkori egészségügyi és szociális miniszter egy bizottság összeállítását kezdeményezte, melynek élére Esping-Andersent kérte fel. A bizottság célja, hogy a XXI. század jóléti államának helyzetéről jelentést készítsen. A szakértői bizottságnak a jóléti állam változásával kapcsolatos legfontosabb elemzéseit 2002-ben az Oxford University Pressnél meg is jelentették *Why We Need a New Welfare State* címmel. A változások további részleteinek elemzéséhez lásd a szakértői tanulmányokat a Gøsta és Esping-Andersen által szerkesztett, az előzőekben hivatkozott kötetben.

32 Ebbe a sorba illeszkedik Magyarországon a „második Bokros-csomagként” emlegetett konvergenciaprogram, és az ebben megfogalmazott 2005. évi szociális reformcsomag is. Magyarország konvergencia programja 2005–2009. Budapest, 2006. augusztus 31. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2005-06/01_programme/hu_2006-09-01_cp_hu.pdf

33 A legtöbb esetben ún. *Job Centrumok* hoztak létre, ahol a korábbi munkanélküli és szociális ellátásban részesülő ügyfeleket együttesen kezelték (pl. Egyesült Királyság 2002 *Job Center Plus*, Németország 2003 *Job Centrum*, Dánia 2007 *Job Centrum*).

34 A nürnbergi munkaügyi hivatal vezetője, majd a Rheinland–Pfalzi Tartomány szociális minisztere.

Az „aktiváló állam” modellje nem csupán a liberális és a konzervatív jóléti rezsimekben lett meghatározó, hanem a skandináv jóléti államokban is szigorodtak a foglalkoztatás és a jóléti ellátás feltételei. Dániában például, amikor 2001-ben a liberális-konzervatív kormányzat vette át a vezetést a korábbi baloldali politikai erőktől, alapvetően megváltozott az aktív munkaerő-piaci eszközökhöz való viszony. A korábban széles körben alkalmazott aktív munkaerő-piaci eszköztár helyett határozott elmozdulás történt a „*Work first*” modell felé. A munkához kötődő aktiválás aránya megnőtt, és a jóléti ellátás szűkítése is bekövetkezett főként a nem nyugati országokból érkező migránsok körében. A jóléti modell eredeti arculatát azonban Dánia annyiban megőrizte, hogy a humán erőforrás fejlesztésének igénye és az ehhez illeszkedő eszköztár a megváltozott körülmények között is megmaradt.³⁵

Szakértői körökben egyre több kritika érte ebben az időben az EU foglalkoztatási stratégiáját is. Úgy vélték, a foglalkoztatáspolitikát túlzottan alá van rendelve az átfogó gazdaságpolitikai irányvonalaknak, és a gazdasági növekedés mint fő cél mellett háttérbe szorul a munkavállalók jóléte. A foglalkoztatási stratégia „*csak a foglalkoztatás és a munkaerőpiac szabályozására irányul, a munkanélküliséget alapvetően kínálati problémának tekinti, így főként a rendszabályozó, fegyelmező eszközökre összpontosít, melyek érvényesítése esetén a társadalom gyengébb érdekérvényesítő képességű csoportjai veszteségeket szenvednek el*” (Frey 2004: 25).

A munkanélküliek jóléti juttatásainak meghatározásakor a következő években már nem a szerzett jogok, hanem az érdemesség játszott meghatározó szerepet. A jóléti ellátásban részesülőkkel kapcsolatban alapvetően átalakult a társadalmi megítélés is. A kedvezményezettek és ellátásban részesülők már nem a gazdasági rendszer változásának áldozatai és a jóléti kompenzáció alanyai, nem is a társadalmi befektetések célpontjai – mint ahogyan a „harmadik út” ideológusa, Giddens (1998) beszélt róluk – hanem a jóléti rendszert terhelő, a gazdasági fejlődést visszafogó „kiadási tételek”³⁶ lettek. Ennek megfelelően a munkanélküliekkel kapcsolatos kommunikáció is átalakult: a munkanélküliség okaként a „munkavégző képesség hiánya” helyett a „munkavégzés hajlandóságának hiányát” azonosítják. Míg az első a közösségi támogatás szerepét, az aktív munkaerő-piaci eszközök (pl. képzés, munkatapasztalat-szerzés) jelentőségét emelte ki, és a hiányzó képesség kialakításához szükséges támogatásokat biztosította, addig a „munkavégzés hajlandóságának hiánya” esetében az egyéni felelősség – sok esetben „bűnösség” – került a diskurzusok középpontjába, s a támogatások fölöslegességéről, sőt nem egy esetben diszfunkciójáról szóltak. Mindezek eredményeként a munkajövedelemmel nem rendelke-

35 Itt is előfordult, hogy a munkanélküliség előtérbe állításával eltakartak számos egyéb szociális problémát is. A közvéleményben egyre elfogadottabbá vált a vélemény: menjen dolgozni, majd ezek a problémák is megszűnnek. Ezt igazolják a folyamatosan bevezetett új programok is: 2002 „*More People to Work*”, 2005 „*A New Chance for All*”. A feltételek egyre szigorúbbakká váltak, különösen a fiatalok, bevándorlók és a migránsok (az egyik állandó, a másik ideiglenes tartózkodási céllal jön és a foglalkoztatásban is más szabályok érvényesülnek esetükben. Pl. lehet uniós tag bevándorló csaknem teljes jogú munkavállalással, de nem uniós migráns korlátozott vagy tiltott munkavállalással) körében. Még akkor is részt kellett venniük aktiváló programokban, ha nem a munkanélküliség volt a fő problémájuk. A hatékony munkaerő-piaci integráció érdekében bevezették a *profiling* módszert, és öt csoportra osztották a segélyezetteket (*matching group*): 1. jó feltételekkel rendelkezők, 2. jó feltételek, némi képzettségbeli hiánnyal, 3. részlegesen jó képességűek, néhány releváns képzettségbeli hiánnyal, 4. nehezen követhető, nagyon limitált képességekkel, 5. nem munkaképesek csoportja. Az 1–4. csoportban az aktív eszközökben való részvétel elvárt volt, az 5. kategória esetében szintén vizsgálták ennek lehetőségét, de nem volt kötelező a részvétel.

36 Ennek a folyamatnak az ellensúlyozására az évezred elején – főként az előzőekben említett, Esping-Andersen által koordinált szakértői csoport tagjainak munkáiban – megjelent a társadalmi befektetésnek („*social investment*”) egy új értelmezése is, amely a következő ciklusban vált széles körben ismertté (Esping-Andersen 2006; Hemerijck 2013).

zők „out of work” támogatása többsége munkához kötött „in work” támogatássá vált,³⁷ s alapvetően átalakult a munkavégző képesség és a „megfelelő munka”³⁸ definíciója is. A szolidaritás alapú munkanélküli biztosítási rendszerek – az ellátás idejének csökkentésével és az ellátásba való bekerülés feltételeinek szigorításával – jelentősen elmozdultak a szelektív diszkrecionális jóléti ellátások irányába.

Az ezredfordulót követő első években a jóléti rendszer átalakítása és a foglalkoztatáspolitikai reformsorozat alapvető célja a munkanélküli és inaktív népesség számának és a célcsoporttal kapcsolatos állami kiadások mértékének a csökkentése, valamint a sokat kritizált jóléti függőség enyhítése és a célcsoport önfenntartó képességének javítása volt. A „jövedelemteszttel” ellentétben – ami inkább a jogosultságokat biztosító jóléti rendszer sajátossága – a vizsgált ciklusban inkább a „munkatesztet” alkalmazták, ami a jogosultsággal szemben a kötelezettségre, az aktivitásra és az egyéni felelősségvállalásra helyezte a hangsúlyt. A jóléti ellátások esetében eluralkodott a „könyvelői szemlélet”: csak akkor kezdeményeztek „befektetéseket” (jóléti ellátások és szolgáltatások biztosítása), ha profitálhattak is belőle (a juttatásért cserébe vizontszolgáltatást vártak) (Butterwegge 2007). Erősödött a jóléti modell „workfare” jellege. A társadalom minden szereplőjét gazdasági szereplőként, és nem állampolgárként azonosították. A gazdasági szempontok magasan felülírták a társadalmi szempontokat, az állampolgárok sokat veszítettek állampolgári státuszukból, jogosítványaikból.

Az „aktiváló állam” modelljének nemkívánatos következményei azonban már a 2008. évi gazdasági világválság előtt megmutatkoztak. A „workfare” jellegű foglalkoztatáspolitikai alacsony jövedelmet generál a foglalkoztatottak körében, megfosztja az állampolgárokat szociális jogaiktól, és a rosszul fizetett bér munkák függőségébe veti vissza őket. Politikai és társadalmi tekintetben megosztó hatású, gyengíti a demokráciát, a társadalmi tőkét és az inklúzió lehetőségét. Növekvő egyenlőtlenséget teremt, társadalmi és gazdasági bizonytalanságot hoz létre. Az egyenlőtlenségi viszonyok kezelésére létrehozott „rend” a legtöbb esetben többet kerül a közkiadásokat illetően, mint amennyit meg lehet takarítani vele. Segítség helyett ugyanis a folyamatos kontrollt és a szankciókat helyezi előtérbe. Az „aktiváló állam” diszfunkcióinak erősödésével egyre inkább megfogalmazódott egy új jóléti modell iránti igény, amelyet a 2008-as gazdasági világválság kirobbanása tovább erősített.

2.5. A 2008-as gazdasági világválságot követő reformfolyamat: a „befektető állam” megjelenése (2009–2015³⁹)

Bár a 2008-as gazdasági világválságot követően 2010-től némi gazdasági fellendülés volt tapasztalható az Európai Unió országaiban, a foglalkoztatási és társadalmi problémák nem enyhültek. *A gazdasági válság következtében a munkanélküliség, a szegénység és a társadalmi kirekesztés korábban nem ismert méreteket öltött, a jóléti államokra egyre nagyobb társadalmi nyomás nehezedett. Az ezredfordulót követő időszakban a társadalmi*

37 Az „out of work” típusú támogatások elsődleges célcsoportja a munkához, munkajövedelemhez nem jutók köre. A támogatás célja az egzisztencia biztosítása és a hiányzó jövedelem pótlása. Az „in work” típusú támogatások elsődleges célcsoportja az alacsony jövedelemmel rendelkező munkavállalók köre. A támogatás célja a munka ösztönző jellegének növelése, s az alacsony munkajövedelem transzferjövedelemmel, vagy egyéb kedvezménnyel való kiegészítése a minimális egzisztencia biztosítása érdekében.

38 A korábbi védettségek a felajánlható munkával kapcsolatban – pl. a munkanélküli végzettségénél csak eggyel alacsonyabb szintű végzettséget igénylő munkakört lehet felajánlani – folyamatosan, csaknem észrevétlenül eltűntek a jogi szabályozásból.

39 A 2015. évet nem tekintjük szakaszhatárnak. Úgy véljük, az 5. szakaszban bemutatott sajátosságok napjainkban is érvényesek. A felüntetett évszámmal csupán a kézirat keletkezésének időpontját kívántuk jelölni.

integráció, szociális kohézió és az életminőség javulásának hangsúlyozása helyett az önfenntartásra vonatkozó elvárás került kiemelt helyre, a munkahelyteremtés, a növekedés és befektetés központú stratégiában a piaci befektetők támogatásának elsődlegessége vált meghatározóvá. Ez alapvetően két tényezőre vezethető vissza. A kirekesztettek társadalmi érdekeit képviselő és a jóléti állam védelmi funkcióit hangsúlyozó szereplők (pl. szakszervezetek) ellenállása a legtöbb európai uniós országban az ezredfordulót követően jelentősen meggyengült, miközben a gazdaság érdekeit képviselő dereguláció pártiak pozíciói erősödtek (Mailand–Arnholtz 2015). A rugalmas foglalkoztatási formák általánossá válásával az alacsony jövedelmek miatt viszonylag kevés volt a sikeres felemelkedés, a munkahelyeken – nem csupán a gazdasági válságciklusoknak, hanem az új foglalkoztatási formáknak köszönhetően is – nagy lett a fluktuáció. A munkavállalók ki-be mozogtak ezekben az állásokban, nőtt a bizonytalan státuszúak aránya, új szociális problémák jelentkeztek (bizonytalan foglalkoztatási viszonyok, „dolgozó szegények”, a képességek eróziója, elégtelen szociális biztonság stb.), s jelentős maradt a támogatott, másodlagos munkaerő-piaci munkahelyek szerepe a foglalkoztatási ráta növelése érdekében (Bonoli 2011).

A 2008-as átfogó gazdasági és pénzügyi válság hatására az ezredfordulón elindult jóléti reformfolyamat tovább folytatódott. Az uniós országok kormányai folyamatosan keresték a módját annak, miként lehet megfelelő szociális védelmet nyújtó, fenntartható jóléti állam modellt kialakítani a megváltozott körülmények között. A reformok során az addigi alapvető célok – a költségvetési egyensúly biztosítása, az állampolgárok felelősségének növelése a saját egzisztenciájuk biztosítása során, a jóléti függőség csökkentése, az egyéni részvétel növelése a munkaerőpiacon – az évtized végéig alapvetően nem változtak. Mind nyilvánvalóbbá vált azonban, hogy a kizárólag a gazdasági érdekeket középpontba állító szemléletnek súlyos gazdasági és társadalmi kockázatai vannak (pl. növekvő szegénység és társadalmi egyenlőtlenség, demokráciadeficit és radikalizálódás, a munkavállalót védő jogi keretek folyamatos szűkülése stb.). Ezekre hívta fel a figyelmet a két Nobel-díjas közgazdász, Joseph Stiglitz és Amartya Sen szerzőtársukkal, a francia közgazdász Jean-Paul Fitoussival (2009) a 2008-as válságot követően. Emlékeztettek arra, hogy bár a GDP valóban kiváló indikátora a gazdasági növekedésnek, de semmiképpen nem jó mérőeszköz az életminőség változásának. A hagyományos fejlettségi mutatókkal szemben egy olyan indikátor kidolgozását javasolták, amely figyelembe veszi az életminőség meghatározó dimenzióit is, mint pl. a kora gyermekkori fejlesztés szintjét, a felnőtt analfabétizmus mértékét, az állami szolgáltatásokhoz való egyenletes hozzáférés garantáltságát, a foglalkoztatást, a lakáshelyzetet, az egészségi állapotot, a munka és magánélet egyensúlyát, az étellel való elégedettség mutatóit is.⁴⁰ Ezzel párhuzamosan felerősödtek azok a szakértői vélemények is, amelyek az ezredforduló óta egyre aktívabb kutatói műhelyekben a jóléti állam fokozott szerepvállalásának szükségességét és egy új jóléti modell kialakításának időszerűségét hangsúlyozták. A Giddens (1998) által meghatározott „társadalmi befektetés” fogalommal ellentétben nem a szociális védelem kiváltásaként értelmezték a társadalmi befektetésre fordított kiadásokat, hanem a szociális védelem (*social protection*) és a társadalmi támogatás (*social promotion*) biztosításán túli befektetéseket (*social investment*) tekintették előremutatónak és a jóléti állam új cselekvési terének. A jóléti állam működésével kapcsolatos korábbi kritikák és a megújítására irányuló szakértői javaslatok (Ferrera–Hemerijck–Rhodes 2000, Esping-Andersen et al. 2002, Hemerijck–Berghman 2004, Bonoli 2005, Morel–Palier–Palme 2012) hatással voltak az EU jóléti stratégiáinak formálására is.

⁴⁰ Az elemzés további részletei megtalálhatók: http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT_anglais.pdf

A jóléti államok konszolidációjára irányuló szociálpolitikák „újra kalibrálását” az Európai Bizottság által 2013. február 20-án elfogadott *Szociális Beruházási Csomag (Social Investment Package)* (EC 2013) indította el. A megújuló stratégia célja a tagállamok jóléti rendszerének modernizálása és az állampolgárok szociális kockázatokkal szembeni ellenállóképességének javítása volt. A szociális biztonság terén a korábbi évekre jellemző csökkenő állami szerepvállalással szemben a jóléti állam új szerepkörben jelent meg, „befektető állam” lett. A jóléti állam „újra kalibrálását” ugyanis társadalmi befektetések (*social investment*) révén kívánták megvalósítani. Az új „befektető állam” modell folytatja ugyan az aktiválást, az állampolgárok foglalkoztatásának kiszélesítését, de alaptéziseit illetően nagyobb figyelmet fordít a prevencióra, a lehetőségek és képességek kibontakoztatására, a képzésre, garantálja a minimálbéreket, csökkenti a társadalmi és jövedelmi egyenlőtlenséget és hozzájárul az állampolgárok életminőségének javulásához.

Az új stratégia elfogadása azért is jelentett fordulópontot az Európai Unió jóléti politikájában, mert a Barosso⁴¹ által vezetett Európai Bizottság 2013-ig sokkal liberálisabb vezetési stílust alkalmazott, mint a korábbi elnökségek. Mivel az Európai Szakszervezetek Szövetsége (ETUC) az ezredfordulót követően – a szervezettség csökkenése miatt – sokat veszített tárgyalási pozíciójából, Barosso második bizottsági ciklusában már sokkal kevésbé volt nyitott a szociális problémák iránt, mint az első ciklus idején. Az EU alig fejtett ki ellenállást a szociális és munkajogok védelme érdekében a nemzetállamok törekvéseivel szemben, és folytatódott a munka és a foglalkoztatáspolitikai jogok alárendelése a gazdasági érdekeknek (Gács 2005, Barbier 2012).

Az új szemléletet fedezhetjük fel az Európai Bizottság 2014–2020 közötti tervezési ciklusra elfogadott – EU 2020 néven közismertté vált – stratégiájában is.⁴² Mindezek hatására – és a kényszerítő gazdasági és társadalmi körülményeket figyelembe véve – néhány európai országban bevezetésre került pl. a gyermekek napközbeni ellátásának államilag finanszírozott intézményrendszere (pl. kötelező óvodai hely biztosítása: Németország 2013, Magyarország 2015), a tagállamokban a fiatalok számára szervezett integrációs programok sora (*Youth Guarantee Program* 2014), illetve mind több országban kap kiemelt figyelmet a garantált alapjövedelem biztosítására irányuló rendszerek kísérlete is.⁴³

Ezek az innovációk jól tükrözik a jóléti állam szerepvállalására vonatkozó szemléletváltást, s egyértelműen igazolják, hogy a megváltozott környezeti feltételek között a jóléti állam intézményi és szolgáltatási feltételeinek is alapvetően változtatni kell, ha a hatékony integrációt és a szegények arányának mérhető csökkenése a cél. A „befektető állam” modell azonban már *nem számol* a második világháborút követően kialakult *jóléti államok egyik meghatározó elemével, a dekommodifikációra való törekvéssel*.⁴⁴ Sokkal erősebben kötődik a piachoz, szolgáltatásközpontú és nem ellátásokra fókuszál, jóléti kiadásaiban pedig szem előtt tartja a teljesítményközpontúságot és a produktivitást. Elosztási elve az univerzalitással szemben a szelektív diszkrecionalitás, ami a kevésbé produktív társadalmi csoportok további kirekesztődésének veszélyét is magában rejt. A „tár-

41 José Manuel Baroso portugál politikus az Európai Bizottság elnöke 2004–2014 között.

42 EU 2020 stratégia. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája (EC 2010) 2020 <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

43 http://mandiner.hu/cikk/20150215_karacsony_uj_szocialis_modellt_vezet_be_zugloban, és Finnországban (2016) <http://www.kela.fi/web/en/experimental-study-on-a-universal-basic-income>

44 Kivételt képez e tekintetben a társadalmi alapjövedelem biztosítására irányuló, sok vitát kiváltó kísérletek sora. Lásd a társadalmi alapjövedelemmel folytatott kísérleteket Magyarországon (Budapest, Zuglói 2015), vagy Finnországban (2016)

dalmi befektetés”, az emberek képességeinek fejlesztése, valamint társadalmi és munkaerő-piaci részvételük támogatása ugyanis nem csupán (vagy nem elsődlegesen?) az egyéni jólétet, hanem a gazdasági érdekeket szolgálja⁴⁵ annak érdekében, hogy az EU gazdasági versenyképessége biztosítható legyen.

ÖSSZEZÉS

Napjaink globalizált világában – mint a fenti elemzésből is kitűnik – a jóléti állam az állampolgárok szociális biztonságának megteremtéséhez szükséges javak és szolgáltatások biztosítása terén nagy kihívás előtt áll, intézményrendszere és az állampolgárok által korábban élvezett szociális jogok átformálása nélkül már nem képes betölteni eredeti funkcióját. Ennek megfelelően a jóléti rendszerek reformjára elengedhetetlen szükség van, mert az alapvetően megváltozott környezeti feltételeknek köszönhetően nem átmeneti válságban élünk, hanem az eddig ismert jóléti állam alapvető működési elveinek megkérdőjeleződését tapasztaljuk. A hetvenes évektől napjainkig zajló, a jóléti államok eszköz- és intézményrendszerét alapjaiban átalakító reformfolyamatokat összegezve azonban nem jelenthetjük ki egyértelműen, hogy az általunk vizsgált öt ciklusban az állami szerepvállalás fokozatos és folyamatos leépülésnek lehettünk tanúi. Különösen érvénytelen lenne ez a megállapítás a munka világát és a foglalkoztatáspolitikát érintő területeken, ahol növekvő állami szerepvállalással – ezen belül is folyamatosan erősödő kontrollal – találkozunk a munkavállalás ösztönzésekor, vagy a korábban passzív ellátásban részesülők aktiválásakor. A 2008. évi gazdasági világválságot követően pedig némely országokban kifejezetten bővült az állami szerepvállalás olyan szolgáltatások kiépítésével, amelyek a korábban peremhelyzetű csoportok foglalkoztatásba lépését biztosítják. Ilyenek pl. a kiszélesedő gyermekintézmények, a fiatalok munkába állását segítő közvetítő szolgáltatások, a munkatapasztalat-szerzést, kapcsolatépítést segítő központi programok, a passzív ellátás visszavonásával párhuzamosan az alacsony jövedelemmel rendelkező célcsoportok támogatását garantáló munkaösztönzők, vagy állami foglalkoztatási programok. Jóllehet ezek a támogatások esetenként összegükben kevesebb költségvetési támogatást, jóléti kiadást jelentenek, mint a korábban alkalmazott eszközök, de a jóléti paradigmaváltás egyenlegének megvonásakor – bár országonként eltérő mértékben és változó egyenleggel vannak jelen – 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.

45 Lásd a Szociális Beruházási Csomag Lakossági tájékoztatóját! <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en&moreDocuments=yes>

HIVATKOZÁSOK

- Andor L. (2013) *Erősödő Európa*. Budapest: Kossuth Kiadó.
- Barbier, J. C. (2012) Tracing the Fate of EU „Social policy”: Changes in Political Discourse from the „Lisbon Strategy” to „Europe 2020”. *International Labour Review*, 151(4) 377–399. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913x.2012.00154.x>
- Beveridge, W. H. (1942) *Social Insurance and Allied services. Presented to Parliament as Command Paper 6404*. Report by Sir William Beveridge (The Beveridge Report) HMSO, London.
- Beveridge, W. H. (1944) *Full Employment in a Free Society. A Report*. Allen&Unwin, London.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 12 de abril de 1995. Número 134.
- Bonoli, G. (2005) The politics of the new social policies. Providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy and Politics*, 33 (3), 431–449. <https://doi.org/10.1332/0305573054325765>
- Bonoli, G. (2011) Active Labour Market Policy in Changing Economic Context. In Clasen, J. – Clegg, D. (szerk.) *Regulating the Risk of Unemployment*. Oxford: Oxford University Press, 318–332.
- Bonoli, G. (2013) Az aktív munkaerőpiaci politikák gazdaságtana. *Esély*, 5. 15–37. http://www.esely.org/kiadvanyok/2013_5/bonoli.pdf
- Bonoli, G. – Palier, B. (2007) When past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old Age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems. *Social Policy and Administration*, 41, 555–573. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2007.00572.x>
- Bothfeld, S. – Sesselmeier, W. – Bogedan, C. (szerk.) (2009) *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*, Wiesbaden.
- Butterwegge, Ch. (2007) Rechtfertigung, Massnahmen und Folgen einer neoliberalen Sozial-Politik. In Butterwegge, Ch. – Lösch, B. – Ptak, R. (szerk.) *Kritik des Neoliberalismus*. VS Verlag Für Sozialwissenschaften. 123–201.
- Butterwegge, Ch. (2015) *Hartz IV und die Folgen Auf dem Weg in eine andere Republik?* Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Cantillon, B. (2011) The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, December 21 (5), 432–449. <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0958928711418856>
- Daguerre, A. (2007) *Active labour market policies and welfare reform* (Europe and the US in Comparative Perspective). New York: Palgrave Macmillan.
- Dingeldey, I. (2011) *Der Aktivierende Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt/New-York: Campus Verlag.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002) (szerk.) *Why we Need a New Welfare State?* Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2006) Ismét a jó társadalom felé? *Esély*, 6. 3–27. http://www.esely.org/kiadvanyok/2006_6/ESPING.pdf
- EC (1993) Growth, Employment and Competitiveness: The Challenges and Ways Forward into the 21 Century, *COM* (93) 700.
- EC (2010) EU 2020 stratégia. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. *COM* (2010) 2020, Brüsszel, 2010.03.03.
- EC (2013) Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020. *COM* (2013) 83 final, Brussels, 20.02.2013 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0083&from=EN>
- Ferrara, M (1998) The 'Four Social Europes': Between Universalism and Selectivity. In Rhodes, M. – Mény, Y. (szerk.) *The Future of European Welfare: A New Social Contract?* New York: 81–96.
- Ferrara, M. (1996) The „Southern Model” of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17–37. <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>
- Ferrara, M. – Hemerijck, A. – Rhodes, M. (2000) Recasting European Welfare States for the 21st Century. *European Review*, 8 (3)/July, 427–446. <https://doi.org/10.1017/S1062798700004981>
- Ferrara, M. (2009) From the Welfare State to the Social Investment State. *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 117(3), 513–28. http://riss.vitaepensiero.it/scheda-articolo_digital//from-the-welfare-state-to-the-social-investment-state-000518_2009_0003_0155-150951.html
- Freud, D. (2007) *Reducing Dependency, Increasing Opportunity: Options of the Future of Welfare to Work*. London: Stationery Office
- Frey M. (2004) Társadalmi-gazdasági helyzet a kibővített Európai Unióban. *Munkügyi Szemle*, 7–8, 24–27.
- Gács J. (2005) Európai foglalkoztatási stratégia Dilemmák, értékelés és jövő. In Fazekas K. – Koltay J. (szerk.) *Munkaerőpiaci tükör 2005*. Budapest: MTA KTI–OFA. 209–236.
- Geissler, R. (2006) *Der sozialstruktur Deutschland. Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Bilanz zur Vereinigung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Gerster, F. (2003) „Arbeit ist für alle da“ *Neue Wege in die Vollbeschäftigung*. München Propyläen.
- Giddens, A. (1998) *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity.
- Giddens, A. (2001) (szerk.) *The Global Third Way Debate*. Cambridge: Polity.
- Giesecke, J. (2006) *Arbeitsmarktflexibilisierung und soziale Ungleichheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grover, Ch. – Stewart, J. (2002) *The Work Connection The Role of Social Security in British Economic Regulation*. New York: Palgrave Publishers Ltd.
- Haskins, R. (2002) Ending Entitlements Works for the Poor. *Philanthropy*, 16 (1), 1–19. http://www.philanthropyroundtable.org/topic/excellence_in_philanthropy/ending_entitlements_works_for_the_poor.
- Hayek, F. (1991) *Út a szolgasághoz*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- Hemerijck, A. (2013) *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2015) The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment. *Social Politics*, 22 (2), 242–256. <https://doi.org/10.1093/sp/jxv009>
- Hemerijck, A. – Berghman, J. (2004) The European Social Patrimony- Depending Social Europe through Legitimate Diversity. In Sakellaropoulos, T. – Berghman, J. (Ed.) *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model*. Antwerp–Oxford–New York: Intersentia, 9–55.
- Hemerijck, A. – Eichhorst, W. (2009) *Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms*. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor <http://repec.iza.org/dp4085.pdf>.
- Jørgensen, H. (2000) Danish labour market policy since 1994 – the new ‘Columbus’ egg’ of labour market regulation? In Klemmer, P. – Wink, R. (szerk.) *Preventing Unemployment in Europe: A New Framework for Labour Market Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 108–137.
- Kaufmann, F.-X. (1997) *Herausforderungen des Sozialstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Knuth, M. (2005) Reflexionen zum deutschen Reformpfad von dem Hintergrund der Erfahrung westeuropäischer Nachbarn. In Burghard, H. – Enggruber, R. (szerk.) *Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik*. Weinheim: Beltz Juventa, 175–192.
- Koch, K. (2004) Transformation des Sozialstaates. In Hanesch, W. – Koch, K. – Segbers, S. *Öffentliche Armut im Wohlstand Soziale Dienste unter Sparzwang*. Hamburg: VSA: Verlag, 115–153
- Kuitto, K. (2016) From social security to social investment? Compensating and social investment welfare policies in a life-course perspective. *Journal of European Social Policy*, 26 (5), 442– 459. <https://doi.org/10.1177/0958928716664297>
- Levin, D. L. (2008) *Welfare, Right, and the State*. New York: Routledge.
- Lutz, G. (1984) *Der kurze Traum immerwährender Prosperität*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Lodemel, I. – Trickey, H. (2000) *An offer you can't refuse*. Bristol: The Policy Press.
- Mailand, M. – Arnholtz, J. (2015) Formulating European work and employment regulation during the pre-crisis years: Coalition building and industrial inertia. *Journal of European Social Policy*, 25 (2), 194–209. <https://doi.org/10.1177/0958928715573482>
- Marshall, T. H. (1950) *Citizenship and Social Class: And Other Essays*. Cambridge: University Press
- Marshall, T. H. (1991) Az állampolgárság fejlődése a 19. század végéig. In Ferge Zs. – Lévai K. (szerk.) *A jóléti állam*. Budapest: T-Twins.
- Márkus P. (1998) A Világbank és Magyarország. *Eszmélet*, 39, 96–105. http://eszmelet.hu/markus_peter-a-vilagbank-es-magyarorszag/
- Mead, L. (1986) *Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship*. New York, London: Free Press,
- Morel, N. – Palier, B. – Palme, J. (szerk.) (2012) *Towards a Social Investment Welfare State. Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Nolan, B. (2013) What use is „social investment”? *Journal of European Social Policy*, 23(5), 459–468. <https://doi.org/10.1177/0958928713499177OECD> (1994).
- The OECD *Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*. Paris: OECD <https://www.oecd.org/els/emp/1941679.pdf>
- OECD (1997a) *The OECD Job Strategy: Making Work Pay: Taxation, Benefits, Employment and Unemployment*. Paris: OECD.
- OECD (1997b) *Beyond 2000: The New Social Policy Agenda*. Paris: OECD.
- Offe, C. (1984) *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson Co. (Publishers) Ltd.

- Offe, C. (2003) Freiheit, Sicherheit, Effizienz. Spannungen zwischen Gerechtigkeitsnormen für die Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat. In Allmendinger, J. (szerk.) *Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002*. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Palier, B. (2006) The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems. *Revue Francaises des Affaires Sociales*, 1, 47–72. <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2006-5-page-047.htm>.
- Palier, B. (szerk.) (2010) *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: University Press.
- Palier, B. – Martin, C. (2007) Editorial introduction. From a 'Frozen Landscape' to Structural Reforms: the Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems. *Social Policy and Administration*, 41 (6), 535–554. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2007.00571.x>.
- Pierson, P. (1998) Irrresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States confront Permanent Austerity. *Journal of European Public Policy*, 5(4), 539–560. <http://dx.doi.org/10.1080/13501769880000011>
- Pierson, P. (szerk.) (2001) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rueda, D. (2005) Insider-outsider Politics in Industrialized Democracies: The Challenge to Social democratic Parties. *American Political Science Review*, 99 (1), 61–74.
- Rueda, D. (2007) Social democracy inside out. Partisanship and labor market policy in industrialised democracies. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. – Schmidt, V. A. (szerk.) (2000) *Welfare and Work in the Open Economy*. 2 Volumes. Oxford: Oxford University Press.
- Schmid, G. – Oschmiansky, F. (2006) Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung 1966–1974. In *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv. Band 5.
- Sonnenfeld, Ch. (2001) Erzwungene Angebote: Beschäftigungsförderung zu Niedrlöhnen. In Stolz-Willig, B. (szerk.) *Arbeit und Demokratie, Solidaritätspotenziale im Flexibilisierten Kapitalismus*. Hamburg: VSA Verlag.
- Stiglitz, J. E. – Sen, A. – Fitoussi, J. P. (2009) *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT_anglais.pdf
- Trube, A. (2003) Aktivierende Sozooalstaat-pogrammatik, praxis und Probleme. *Die Neue gesellschaft Frankfurter Hefte*, 8.336.
- Vodopivec, M. – Wörgötter, A. – Raju, D. (2003) *Unemployment benefit system in Central and Eastern Europe: A review of the 1990s*. Washington, D.C.: World Bank 2003 (World Bank Social protection discussion paper series SP 0310).
- Wiesenthal, H. (2006) *Gesellschafts-steuerung und gesellschaftliche Selbssteuerung*. Wiesbaden: VS Verlag.