

EGYENLŐTLEN EURÓPA

Ajánlások egy gondoskodóbb Európai Unióért*

A „Szociális Unió” témáján dolgozó magas szintű szakértő csoport zárójelentése
2015. tavasz, Brüsszel

Az egyenlőtlenségek kezelése és az önbizalom visszaszerzése

- Az Európai Unió nagy gazdasági, politikai és társadalmi válságon megy keresztül, és alapvető változásokkal fenyegető feszültségekkel szembesül.
- Az eurózóna felbomlása továbbra sem kizárt, és az EU szociális szerkezete erős nyomás alatt van. Ez a növekvő egyenlőtlenségekből és a társadalmi zavarokból adódik, de a szociális modellünk jövője miatti aggodalom, amit nemcsak a fiatalok érzékelnek, szintén hozzájárul a feszültséghez.
- Az európai szolidaritásból való kiábrándulás és a magát az „európai gondolatot” illető kételyek növekedése összefügg az EU-nak a nyitottságot és a határokon túli mobilitást szilárd jóléti államokkal és bőkezű szociális védelmi rendszerekkel összehangoló képességébe vetett közbizalom tartós megrendülésével. A politikai bénultság és akcióképtelenség ördögi köre fenyeget.
- Az Európa Barátai¹ elemző központ a helyzet feltárására egy magas szintű szakértő csoportot hozott létre. Tagjai eltérő életpályákat futottak be, és számos kérdésben eltérő a véleményük, de osztják azt az alapvető nézetet, hogy bízhatunk jóléti államaink jövőjében. Nem a válság előtti status quohoz való visszatérést célozzuk, hanem a változáshoz továbbra is rendelkezésre álló lehetőségekre építünk.
- A változásnak ki kell terjednie Európa növekvő egyenlőtlenségeire és társadalmi zavaraira, és utat kell nyitnia az uniós tagállamok közötti nagyobb kohéziónak.² Magába kell foglalnia a generációk közötti feszültségek kezelését, valamint a mobilitást és migrációt illető bizalom erősítését.

* Unequal Europe. Recommendations for a more caring EU. Final report of the High-Level Group on „Social Union”. Spring 2015. <http://www.friendsofeurope.org/event/unequal-europe-recommendations-caring-eu/>

¹ A „Friends of Europe” globális és európai közpolitikai, társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi elemzéseket készítő „think-tank”. www.friendsofeurope.org (a ford.)

² A növekvő egyenlőtlenségeket írta le részletesen a Bertelsmann Alapítvány 2014-es kiadványa, ami „Social Justice in the EU” címmel jelent meg. http://news.sgi-network.org/uploads/tx_amsgistudies/Social-Justice-in-the-EU-2014.pdf

- Európa egyenlőtlen lett, és elvesztette egyensúlyát mind polgárai, mind tagállamai tekintetében:
 - ✓ számos uniós országban jelentős egyenlőtlenség áll fenn a jó munkahelyekkel bírók és az ilyenekkel nem rendelkezők között. A helyzetet a magas munkanélküliség tovább súlyosbítja, és egyes országokban az ifjúsági munkanélküliség már elfogadhatatlan mértékű;
 - ✓ számos uniós országban a jövedelmi egyenlőtlenség és a szegénység egyre növekszik. Néhány ország fejlődik, de több másikban pang a gazdaság;
 - ✓ Európa egyenlőtlenségei gyakran a képzettségekkel függenek össze. Egyes uniós kormányok beruháztak az oktatásba és a szakmai képzésbe, mások azonban arra kényszerültek, hogy drasztikusan megvágják ezeket a kiadásokat.
- Európának szembe kell néznie strukturális gazdasági gyengeségeivel, valamint makrogazdasági, pénzügyi és monetáris hiányosságaival. Új konszenzus jött létre a rövid távú gazdasági növekedést ösztönző beruházási „lökésről” és arról, hogy kezelni kell az infrastruktúrában, az energetikai hálózatokban és az új technológiákban elmaradt beruházások hosszú távú hatásait.
- Európa jövőjét éppígy veszélyezteti, hogy lemaradt az emberekbe való beruházás is – munkára irányuló oktatásukban, családi életük korai szakaszában, egészségi ellátásukban, szociális szolgáltatásaikban és iskoláztatásukban.
- Az oktatási és képzési beruházásnak egy széles körű szociális beruházási stratégia részét kell alkotnia. Képzett emberek megfelelő kínálata csak egyik oldala a képletnek; keresletnek is kell lenni irántuk. Ezért üdvözöljük az Európai Bizottság által bejelentett beruházási kezdeményezést. Ezt a beruházási törekvést hitelt érdemlő intézkedésekkel kell kísérni a munkanélküliség, különösen az ifjúsági munkanélküliség kezelése terén. A mi szociálpolitikai munkacsoportunk fókuszában ugyan nem a gazdaság és a foglalkoztatás növekedését támogató politikák állnak, de javasoljuk a fiatalok munkanélküliségével foglalkozó meglevő kezdeményezések megerősítését, hogy újraindítsuk az európai társadalmi párbeszédet.
- Ennek a jelentésnek az a fő üzenete, hogy az emberekbe történő beruházás elengedhetetlen az új beruházási erőfeszítéshez. A feladat nemcsak az oktatási színvonal emelése, hanem a képzettek és iskolázottak, valamint a képzetlenek és iskolázatlanok közötti szakadék áthidalása. Egy ilyen széles körű szociális beruházási program a kora gyermekkori oktatással és az egészségüggyel kezdődik. A kihívás lényege, hogy a hatékonyság és az eredményesség érdekében többet kell befektetni.
- Felhívásunk az európai önbizalom újraélesztésére tényeken és számokon alapul. A szociálpolitikát a széles körű és makacs politikai félreértelmezés gyakran gazdasági teherként mutatta be. Ez a nézet hamis, és meg vagyunk arról győződve, hogy a modern versenyképes gazdaságokban mindenki magasabb életszínvonalra és nagyobb lehetőségei érdekében alapvető a szociálpolitika. Ezenkívül a szociálpolitika a méltányosság és a társadalmi összetartozás tá-

mogatása mellett létfontosságú a versenyképesség érdekében, és egyúttal döntő beruházást jelent a jövő szempontjából is. Egy közelmúltbeli OECD-tanulmány hangsúlyozta az újraelosztó szociálpolitikai programok gazdasági növekedésre gyakorolt pozitív hatását.³ Számos európai jóléti államban még van mit javítani és újítani a gyenge teljesítményt mutató szociális, oktatási és munkaerő-piaci közpolitikákon.

- A nyitott munkaerőpiacokat és az uniós tagállamok közötti mobilitást pozitív és egymást támogató módon össze lehet egyeztetni a társadalmi renddel és összetartozással. Nem magától értetődő, hogy pontosan miképp is kell ezt tenni; európai szinten speciális kezdeményezésekre van szükség. A tagállamok kormányaitól – az unió hibáztatása helyett – nagyobb felelősségtudatra van szükség a nemzeti szinten jelentkező problémák értékelésénél.
- A szociálpolitika elsősorban a tagállamok felelőssége. De sokan közülük nem bíznak az európai szociális modellben, miközben az unióban hiányzik a politikusokat, a társadalmi szereplőket és az állampolgárokat ösztönző közös célok tudata. Ellentmondásos és zavaros, hogy kinek – a nemzetállamoknak vagy az unió egészének – mit is kell tennie. Az EU-nak a határokon átnyúló ügyeket – mint a mobilitást és a migrációt – kell kezelnie, de a nemzeti fejleményeknek is van az országhatárokon túlnyúló hatásuk, és ilyen ügyekben az uniós kezdeményezések jelentős hozzáadott értéket eredményezhetnek.
- A szociálpolitikával kapcsolatos ellentmondásosság és zavarodottság nemcsak az EU szerepét illetően jelentkezik. Mostanság sokan a „társadalmi összetartozást” és „Európát” egymás ellenségeinek tekintik, ezért a kohéziót és a méltányosságot támogató uniós politikák igénylése során az uniónak konkrét kezdeményezések révén kell megmutatnia, hogy Európa igenis hitelesen gondoskodik.
- Az EU legkézenfekvőbb közös célja, hogy biztosítsa az európaiak jövő generációinak jóllétét. A gyerekeknek olyan világban kell felnőniük, amely egyenlő esélyeket nyújt nekik. Nincs ok pesszimizmusra, ha az európai társadalmak esélyeket és méltányosságot nyújtanak a fiataloknak, de ehhez világos prioritásokra, kemény választásokra és hatásos közös akciókra van szükség.

Honnan indulunk és melyek a legnagyobb kihívások?

Az EU-ban történelmüket, felépítésüket és eredményeiket tekintve különböző, de közös értékek által összekötött jóléti államok egyesültek. Más szóval, társadalmainkban nem áll szándékunkban tolerálni az egyenlőtlenségeket, és úgy véljük, hogy a közpolitikáknak védeniük kell a sérülékenyeket és támogatniuk kell az emberek képzettségének és oktatásának fejlesztését. Abban is egyetértünk, hogy

³ Cingano, F. (2014): *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*. OECD Social, Employment and Migration Working papers, No. 163 (9. Dec. 2014).

a társadalmi párbeszéd és a jól szervezett munkaügyi kapcsolatok döntő fontosságúak, a munkahelyeknek pedig biztosítaniuk kell a kereseteket, valamint a munka- és létfeltételek tisztas szintjét.

Bármennyire különböznek is nemzeti gazdaságaink, hiszünk abban, hogy a társadalmi összetartozás és a méltányosság olyan értékeink, amelyeket az EU egésze oszt. Ez azt is jelenti, hogy egységesen védelmezni kívánjuk az európai diszkriminációellenes törvények összességét, s ezen belül az emberek, úgy is, mint munkavállalók, szabad mozgásának jogszabályait.

A szociálpolitikai prioritások az EU-n belül eltérőek, de a különbségek ellenére a nemzetközi egyenlőségi rangsorokban az első húsz helyen európai nemzetek szerepelnek. Az európai jóléti államokat a szociális jogok egyedülállónak teszik, mégis vissza kell szerezniük a szociális modellünkbe vetett önbizalmunkat. Ezért a következő alpontokban cáfoljuk a jóléti államokat illető bírálatokat, azoknak a kutatási tapasztalatoknak az alapján, amelyek nemcsak önmagukban jelzik a szociálpolitika értékeit, hanem versenyképességi tényezőkként is bemutatják.

A szociálpolitika bírálat

Az európai szociálpolitika bírálói azt állítják, hogy:

- a szociális kiadások annyival magasabbak az EU-ban, mint az Egyesült Államokban, hogy ez már aláássa Európa versenyképességét;
- a szociális rendszerek Európában döntően állami kézben vannak, ami nem hatékony, inkább a magánszektorra kellene az ellátásokat és az irányítást biztosítani;
- az EU-nak a szociális kiadások csökkentésével a termelékenységet kellene javítania, és többet kellene beruháznia üzemek telepítésébe, gépekbe, infrastruktúrába;
- a növekvő jövedelmi egyenlőtlenségek a globalizáció elkerülhetetlen következményei, így az uniós politikai döntéshozók nem sokat tehetnek a táguló vagyoni szakadék ellen;
- az európai lakosság idősödése fenntarthatatlanná teszi a nyugdíjrendszereket, hacsak nem visszük lejjebb a nyugdíjak jövőbeli szintjét;
- az EU-ba kívülről érkező bevándorlás és a szegényebb uniós országokból a gazdagabbakba irányuló vándorlás csökkenti a munkalehetőségeket a hazaiak számára, és ez a főbb társadalmi problémák oka.

A cáfolat bizonyítéka

Az EU egyes jóléti államai jelentős gyengeségeket mutatnak, de a tények nem támasztják alá az európai szociális modell általános, „határokon átívelő” kritikáját.

Versenyképesség és a szociális kiadások szintje Európában

Az egészségügyre, oktatásra, szociális szolgáltatásokra fordított magánkiadásokat is számba véve a legtöbb európai jóléti állam és az Egyesült Államok nem különböznek abban, hogy az állampolgárok és a gazdaság mennyit is fordítanak a jólétre.⁴ Az OECD-országokon belül nincs korreláció a szociális kiadások alacsony szintje és a magas versenyképességi mutatók között. Finnországban, Németországban, Hollandiában és az Egyesült Királyságban (ahol a magánkiadások aránya is számottevő) a szociális kiadások szintje magas, a GDP 30 százaléka körüli, közben pedig ezek az országok az első tízben vannak a Globális Versenyképességi Mutató (*Global Competitiveness Index*) szerinti rangsorban. Még ennél is magasabb a svéd szociális kiadások szintje, de ez nem akadályozza meg Svédországot abban, hogy a versenyképességi rangsorban a hatodik helyet foglalja el.

Az európai szociális rendszerek hatékonysága

A tények azt mutatják, hogy az európai szociális rendszerek az egészségügyben és az oktatásban hatékonyabbak, mint az Egyesült Államok, de azt is tapasztaljuk, hogy a kiadási prioritások és az eredmények tekintetében az európai országok igencsak különböznek egymástól. Ezért az európai országoknak a teljesítmények összehasonlítása, mérése (*benchmarking*) terén fokozottabban együtt kellene működniük.⁵

Társadalmi beruházás versus tőkeberuházás

Azok az európai tagállamok, amelyek többet ruháznak be szociálpolitikába az egészségügy, az oktatás és a munkaerő-piaci támogatás terén, egészében jobban teljesítenek, mint azok, amelyek kevesebbet költenek ezeken a területeken. A szociális beruházások és tőkekiadások különböző formái kiegészítik, nem pedig helyettesítik egymást.⁶

⁴ Ezt bizonyítják az OECD hosszabb idősoros elemzései. Lásd erről a „Friends of Europe” Háttér tanulmányának hivatkozását az 1.2 pontnál. (Frank Vandenbroucke with Bart Vanhercke: *A European Social Union: 10 Tough Nuts To Crack*. Background report for the Friends of Europe High-Level Group on ‘Social Union, Spring 2014, www.friendsofeurope.org/quality-europe/10-tough-nuts-to-crack/)

⁵ Ezt a Háttér tanulmány 1.3 és 1.4 pontjai fő vonalakban kimutatják; az Európai Bizottság évenkénti „Foglalkoztatási és Szociális Fejlődés Európában” (Employment and Social Developments in Europe”) jelentései, főként a 2013-as és a 2014-es, széles körű elemzéseket tartalmaznak az európai jóléti államok hatékonyságát és hatásosságát illetően.

⁶ Ezt a Bizottság előbb jelzett éves „Foglalkoztatási és Szociális Fejlődés Európában” jelentései szintén széleskörűen dokumentálják.

Jövedelemmegoszlás és globalizáció

A globalizáció megváltoztatta a magas és alacsony képzettségű dolgozók iránti kereslet általános egyensúlyát az EU-ban éppúgy, mint máshol a világban, de néhány tagállam másoknál sikerebben szorította vissza ennek hatását.⁷

Az EU idősödő lakossága és a nyugdíjrendszerek eróziója

Az EU lakossága csökken és idősödik. Részben azért, mert az emberek tovább élnek, de azért is, mert a szociálpolitikai támogatások hiánya és a kétkörös munkaerőpiac kiterjedése miatt a fiatalok elbátortalanodtak a gyermekvállalás terén.

A demográfiai eltolódás jelentős kihívás a nyugdíjrendszereknek, amit munkaerő-piaci és nyugdíjreformok kombinálásával tudunk megválaszolni. Bátorítanunk kell az embereket, hogy halasszák el nyugdíjba vonulásukat, több és jobb minőségű munkahelyet kell biztosítani az idősebb dolgozóknak ahhoz, hogy aktívak maradjanak (miközben azt is figyelembe kell vennünk, hogy néhány foglalkozásban az adott munka természetéből adódóan legitim a korai nyugdíjba menetel). A női foglalkoztatási arányoknak nőniük kell olyan országokban, mint Olaszország, ahol ez még mindig alacsony, és a migrációnak is szerepet kell játszania.

A nagy kihívás többoldalú jelenség, de helytelen lenne azt állítani, hogy nem tudunk fenntartani egy olyan méltányos generációk közötti szerződést, amely az átlagos nyugdíjszintek és az aktív lakosság átlagos kereseteinek tisztességes viszonyán alapul. Nem vagyunk arra ítélve, hogy elfogadjuk a folyamatosan erodálódó nyugdíjrendszereket. Európa munkaerőpiacai sincsenek befagyva; bár számos ország viszonylag félnék a közpolitikai reformok terén, a nők és az idősebbek foglalkoztatási arányai több uniós országban folyamatos növekedést mutatnak.

A bevándorlás költségei és haszna

Tanulmányok arról számolnak be, hogy a bevándorlók pozitívan járulnak hozzá fogadó országaik életéhez, és ez, tekintettel az EU jövőbeni többletdolgozók iránti igényére, igen fontos. Az uniós tagállamok kormányai általában kudarcot vallanak, amikor elmulasztják azoknak a helyi közösségeknek a támogatását, amelyek jelentős, megnövekedett bevándorlással néznek szembe, és ugyancsak elmulasztják a bevándorlók integrálását a nemzeti munkaerőpiacokra és szociális rendszerekbe.⁸ Ugyanakkor azok az országok is problémákkal szembesülnek, ahonnan

⁷ Két jelentős kötet, amelyeket az Oxford University Press a GINI-kutatás alapján publikált a közelmúltban, alaposan alátámasztja ezt (*Changing Inequalities in Rich Countries, Changing Inequalities & Social Impacts in Rich Countries*, OUP, 2014).

⁸ Ezt a Bizottság előbb jelzett éves „Foglalkoztatási és Szociális Fejlődés Európában” jelentései szintén széleskörűen dokumentálják.

az emberek elvándorolnak, hiszen saját demográfiai egyensúlyuk megváltozik, és elvesztik a fiatal és képzett emberekbe történt befektetések hasznát.

Az igazi kihívások

A szociálpolitika korábban jelzett bírálatai nem megfelelően azonosítják be az igazi kihívásokat. A következőkben ezeket mutatjuk be, miközben különbséget próbálunk tenni a szociálpolitikai rendszerek hatékonysági és hatásossági hiányosságai, valamint a demográfiával és az oktatással összefüggő tematikus kihívások között.

Az uniós tagállamoknak javítaniuk kell szociálpolitikáik hatékonyságát és hatásosságát

A szociálpolitika versenyképességi tényező, és a jól működő szociális rendszerek és a versenyképesség között pozitív összefüggés áll fenn. Mindemellert van még tér a javulásra, hiszen számos európai jóléti államban gyengeségek mutathatók ki a szociálpolitika, az oktatás- és munkaerő-piaci politikák teljesítményében.

Ahelyett, hogy jóléti államaink lényegét kérdőjeleznénk meg, inkább széleskörűen felül kell vizsgálnunk a különböző szociális programjaink és szolgáltatásaink iránti kereslet és kínálat egyensúlyát, valamint ezek költségeit. Az egész EU-ra kiterjedő erőfeszítéssel javítani kell minden tagállamban a szociális rendszerek teljesítményét. Bár a felelősség lényegében nemzeti szintű, de egy, az egész uniót átívelő politikai keretprogram értékes hozzájárulást tudna e téren nyújtani.

A demográfiai változás ambiciózusabb és az igazságosságra nagyobb hangsúlyt helyező oktatási és képzési programot igényel

- Európa három hosszú távú és egymással összefüggő kihívással néz szembe: az idősödéssel, a népesség csökkenésével és a képzett munkaerő fokozódó hiányával. Ezek már felvetik a növekvő bevándorlás kényes kérdését. A fenntartható és megfelelő ellátást biztosító nyugdíjrendszerek (és az ennek érdekében megkövetelt reformok) szükségessége mellett ezek a kihívások három tágabb politikai területen igényelnek válaszokat: 1) a gyermekgondozás, az oktatás és a képzés; 2) a mobilitást segítő, nyitott munkaerőpiacok; 3) a munkaerő kínálatot támogató bevándorlás területén.
- Tagadhatatlan, hogy feszültségek állnak fenn a demográfiai kihívásra reagáló politikák és aközött, hogy az európai polgárok összetartó és befogadó társadalomban kívánnak élni. Ezért szem előtt kell tartanunk, hogy:
 - ✓ a tudástársadalom nem jelent növekvő megosztottságot az oktatásban sikeresek és a kevésbé sikeresek között. A tudástársadalomnak a kevésbé iskolázottak számára is lehetőségeket kell teremtenie;

- ✓ a nyitott és rugalmas munkaerőpiacok nem vezethetnek törésekhez a bér és munkafeltételek terén elfogadott minimumkövetelmények nemzeti közpolitikai gyakorlatában.
- Nyitottság és kohézió összeegyeztethetőek, de szükség van:
 - ✓ ambiciózus és kreatív képzési stratégiára, amelynek a megfelelő gyermekgondozáson, minőségi oktatáson és képzésen, valamint az egész életen át tartó tanulás hálózatain kell alapulnia;
 - ✓ jól kiegyensúlyozott munkaerő-piaci stratégiára. Egyensúlyt kell teremteni a rugalmasság és a biztonság között, hogy fenntartsuk a minimumszten-derdeket, és be kell ruháznunk a munkafeltételekbe a munkahelyi egészség és biztonság, valamint a munkák minőségének javításával. Olyan országok, mint Dánia sikeresek voltak e téren. Nincs ok arra, hogy másoknak ne sikerüljön;
 - ✓ megfelelő és modern társadalmi befogadás stratégiára, amely valódi társadalmi részvétellel valósul meg.
- A képzettségek kínálata és kereslete közötti eltérés komoly aggodalom forrása. A társadalmi egyenlőség, de a gazdasági hatékonyság érdekében is, képzési programmal kell felszámolni a növekvő szakadékot az „oktatásban gazdagok” és az „oktatásban szegények” között.
 - ✓ A munkaalkalmakat és a kereseti szinteket illetően nő a szakadék a magasan képzettek és a közepesen, valamint csak kevéssé képzettek között.
 - ✓ A gazdasági növekedéshez és a társadalmi haladáshoz létfontosságú az oktatás és a képzettség általános színvonalának növelése. De az átlagszint emelése nem elég. A kevesebb alacsonyán képzett felnőttel és több magasan képzettel rendelkező országok gazdasági téren jobban teljesítenek, mint azok, amelyekben a képzettségi szint átlaga ugyan hasonló, de nagyobbak a lakosságon belüli képzettségi különbségek. Bármely képzettségi szinten levők könnyebb hozzáférése az oktatáshoz egyaránt elősegíti a gazdasági növekedést és a társadalmi befogadást.⁹
 - ✓ Az oktatásban elért eredményt fel kell használni a társadalmi mobilitás segítésére. Az uniós jóléti államok nem nagyon javították az oktatás révén a társadalmi mobilitást. Számos országban azok a fiatalok, akiknek szülei egyetemi hallgatók voltak, ötször-hatszor nagyobb eséllyel mennek maguk is egyetemre, mint azok, akiknek nem diplomáztak a szülei. Az OECD arra figyelmeztet, hogy az inkluzív növekedést fenyegető legnagyobb veszély az, hogy a társadalmi mobilitás csikorogva befékeződhet.¹⁰
- Az OECD olvasás-szövegértés eredménye („*literacy score*”) egyenlőtlen Európát mutat, mind az egyének tudásszintjén, mind az egyes tagállamok teljesítményei szintjén:

⁹ Lásd: az OECD „Education at a Glance 2014” kötetét, melynek bevezetője számos tényt sorol fel a témában.

¹⁰ Uo., 14–15 o. és A4 1b tábla, 93 o.

- ✓ Európában nem létezik akkora szakadék a felsőfokú képzettségűek és a középfokúnál alacsonyabb képzettségűek olvasás-szövegértés átlagos eredményei között, mint az Egyesült Államokban. Ennyiben Európa egalitáriusabb tudástársadalom, mint az Egyesült Államok;
- ✓ több európai országban az olvasás-szövegértés átlagos szintje magasabb, mint az Egyesült Államokban. De olyan országokban, mint Spanyolország és Olaszország, ez az átlagérték 10 százalékkal alacsonyabb, mint Hollandiában, Finnországban és Svédországban. Az átlagokat tekintve ez jelentős különbség;
- ✓ a felnőtt lakosság olvasás-szövegértés eredményei igen eltérőek, ami jelzi, hogy a formális oktatási eredmények félrevezetőek lehetnek: az oktatáspolitikák nem eredményeznek azonos tudásokat szerte Európában. Egyértelmű a reform szükségessége.

Az „egyenlőtlen Európa” egyszerre probléma és lehetőség. Ha az alulteljesítő országok fel tudnának zárkózni az EU legjobbjaihoz, akkor az európai gazdaság és társadalom az olvasás-szövegértés átlagos szintje és a lakosság egészében való eloszlása terén egyaránt lehagná az Egyesült Államokat.

A szociálpolitika hozzá tud járulni a hatékonyság, eredményesség, oktatás, integráció és nyitottság egymással összefüggő programjainak sikerességéhez. A jól kialakított szociálpolitika produktív hatóerő, nem egyszerű költségtenyező. A hosszú távú „szociális beruházásnak” ez a célja. Szociálpolitikáink egész Európán átívelő konvergenciája a sikeres szociális beruházás irányába való konvergenciát jelentenének, ahogy ezt az előző Európai Bizottság Szociális Beruházás Csomagja kimutatta.

Mi a teendő: ajánlások egy gondoskodó Európáért

A „Friends of Europe” Munkacsoportjában a következő témák kerültek megvitatásra:

- A szociálpolitika jelentése és szerepe
- Az uniós és a nemzeti felelősségek közötti egyensúly
- A szociális, oktatási, foglalkoztatási, költségvetési és gazdaságpolitikák
- Társadalmi és civil párbeszéd
- Szociális beruházás, nemzedékek közötti szolidaritás és oktatás
- Mobilitás és migráció
- Társadalmi befogadás, mint az európai programok hiteles eleme
- Kölcsönös tanulás a szociálpolitika hatékonyságának és hatásosságának javítása érdekében

A jelentés második része e fent jelzett vitákon alapul, amelyek megvilágították azokat az alapvető problémákat, amelyekkel a politikusoknak és az érintett sze-

replőknek szembe kell nézniük. A következő alfejezetekben ezeket a problémákat foglaljuk össze anélkül, hogy azt állítanánk, hogy mindegyiknek ismerjük a megoldását, hiszen van köztük számos „kemény dió”. Vitáink mindemellett olyan utakat világítottak meg, amelyeket követve az unió konkrét kezdeményezésekkel tudja megmutatni, hogy törődik polgáraival és hogy lehetséges az előrelépés. A vitáink során megfogalmazódott ajánlásokkal tudjuk ezt szemléltetni.

A szociálpolitika jelentése és szerepe

A Munkacsoportnak a szociálpolitika leglényegesebb törekvéseit és szerepét illető felfogását a következőképp lehet összefoglalni:

- A szociálpolitika elsődrendű célja a jólét és a társadalmi összetartozás, ennek érdekében kollektív biztosítást nyújt és védi a legsérülékenyebbeket. A szociálpolitika az emberekbe való beruházással, a polgárok aktív munkában töltött életük során igényelt tudásainak és képességeinek fejlesztésével fejt ki hatását. A cél életük minőségének javítása és az, hogy erősödjenek azok az erőforrásaik, amelyekkel hozzá tudnak járulni a társadalom és a gazdaság anyagi sikereihez. Az emberi erőforrásokba való ilyen beruházás épp annyira életfontosságú, mint az épületekbe, felszerelésekbe, technológiába, kutatásba, környezetbe és kultúrába való beruházások; mindez hozzájárul a társadalom jóllétéhez és a gazdasági versenyképességéhez.
- Az emberbe történő beruházás maximális haszna érdekében egyenlő hozzáférést kell ehhez nyújtani a legkülönbözőbb háttérrel rendelkező embereknek. Biztosítani kell, hogy azok, akik saját erőfeszítéseikkel – bármely okból – nem érik el az életfeltételek minimumát, bízhatnak a társadalom segítőkészségében. Minimalizálni és korlátok közé kell szorítani a kudarc költségeit.
- Mivel piaccgazdaságaink a bizalom „árapályával” ingadoznak, a szociálpolitikai kiadásoknak a gazdaság visszaesésekor ki kell segíteniük a háztartásokat. Rövid távon automatikus stabilizátorként kell működniük, és elő kell mozdítaniuk a bizalom helyreállítását.¹¹

A Munkacsoport egyik következtetése az, hogy a szociálpolitika gazdasági hasznát illetően növelni kell a társadalom tájékozottságát. A társadalmi egyenlőségnek a gazdasági növekedésre gyakorolt hatásával foglalkozó közelmúltbeli OECD-kutatások fontos üzenetet tartalmaznak a szociálpolitika szerepéről, de ez az üzenet még nem érte el a közvéleményt.

¹¹ Fel kell-e szerelkeznie az európai pénzügyi uniónak olyan stabilizáló mechanizmussal, mint amilyen egy munkanélküliségi ellátás? (Lásd: Háttér tanulmány 96–97. o.) A Magas Szintű Munkacsoportunk ezt lényeges kérdésnek tartja, de nem volt elég ideje megvitatására.

Az uniós és a nemzeti felelőségek közötti egyensúly

A különböző uniós tagállamok szociálpolitikái közötti együttműködés két okból is hasznos lehet. Az EU gazdasági integrációja és nyitottsága jelentős befolyást gyakorol a nemzeti jóléti államokra. Még közelebbről: az együttműködésnek önmagában is többeltozama lehet. Ezzel együtt a kooperáció révén senki nem kozmetikázhatja saját felelősségét; a politikai és társadalmi szereplőknek világossá kell tenniük politikájukban, hogy mi az „EU” és mi a „tagállami”, valamint meg kell határozniuk „Brüsszel” szerepét a kettő összekapcsolásában.

- A jóléti államok nemzetiek, de az uniós többletértéke, hogy beláthatóvá teszi a hosszabb távlatokat. A kormányok együtt dolgozva jobban be tudják azonosítani a közös kihívásokat. A szociálpolitika szélesebb körű átgondolásával jobban megfogalmazható, milyen Európát akarunk. A közös vízió kimunkálása az EU és a tagállamok közös felelőssége. A tagállamoké marad az elsődleges felelősség és a képesség, hogy megvalósítsák azokat az általunk európaiak által közösen elképzelt társadalmakat, amelyekben élni akarunk.
- A nyitottság és a társadalmi összetartozás összebékítése az EU-n belül átlátható jogi kereteket igényel. Az uniós és tagállami alapvető felelőségekben osztoznak, ezért a mobilitásból fakadó valós vagy érzékelt problémákért nem tisztességes és nem is hatékony egymásra mutogatni.
- Megvalósítás nélkül a szociálpolitikák európai törekvései kontraproduktívak. Megvalósításuk politikai mozgósítást és megfelelő erőforrásokat igényel. A mobilitás kezelését és a társadalmi összetartozás erősítését olyan szociálpolitikai költségvetési eszközök célozzák, mint az Európai Strukturális és Beruházási Alapok; ami ugyan behatárolt, de létező forrás, és amit hatékonyabban kellene használni, mérhető eredményeket elvárva és a polgárok szélesebb körű részvételére építve. A Munkacsoport Háttér tanulmánya részletekbe menően tárgyalja a kohéziós politika és a szociálpolitika közötti kapcsolatot, amelynek aprólékosan kidolgozott technikai részleteit itt nem ismételjük meg. Azt viszont feltétlenül hangsúlyozzuk, hogy a regionális és területi politika, valamint a szociálpolitika szervesen összetartoznak.

*A szociális, oktatási, foglalkoztatási, költségvetési
és gazdaságpolitika összekapcsolódása*

Az EU gazdaság- és költségvetési politikája közötti koordináció (ahogy az Európai Szemeszter kialakította)¹² tagadhatatlanul erős hatással van a szociálpolitikákra. Az eurózóna válsága idején a költségvetési politikáé volt a vezető szerep. Most a szociális, oktatási, foglalkoztatási, költségvetési és gazdaságpolitikák között kell egymással szoros és kölcsönös kapcsolatokat kialakítani. A Munkacsoport az alábbi ajánlásokat teszi:

- A foglalkoztatás a szociálpolitika és a makrogazdasági politika része. A szociálpolitikának a közpolitikák főáramába kapcsolása (*mainstreaming*) azt jelenti, hogy céljait a makrogazdasági célokkal azonos szinten kell kezelni.
- Valós a kockázat, hogy a szociálpolitikának ez a legfontosabb közpolitikák közé sorolása üres elképzelés marad és lejáratódik. Az új Bizottságnak világossá kell tennie, hogyan valósítja meg a gyakorlatban átláthatóan ezt a „*mainstreaminget*”. A Munkacsoport Háttér tanulmánya ennek számos módozatát sorolja fel, és hangsúlyozza az eszközök és módszerek tisztázásának szükségességét. Fontos kihívás a „Horizontális Szociális Klauzula” (EUMSZ 9. cikk) érvényesítése az uniós politika minden területén, beleértve a versenyszabályozást is.
- Elfogadhatatlanok az EU meghirdetett céljai és az aktuális költségvetési prioritások közötti kirívó ellentmondások, és ezt figyelembe kell venni az országokra szabott ajánlások¹³ elfogadása során. Sokatmondó az oktatás kérdése; ha a 2012-es közoktatási kiadásokat a 2004–2008 közötti átlagos közoktatási kiadásokhoz hasonlítjuk, azt látjuk, hogy legalább kilenc tagállamban a kiadások átlagos reálszintje alacsonyabb, mint a válságot megelőző öt évben volt.
- Mivel a gazdaságpolitikától a foglalkoztatás nem választható el, a múltban némi sikerrel jártak a Foglalkoztatási és Gazdasági Ügyek „Jumbo” Tanács ülései.¹⁴ Ez a megoldás továbbra is hasznos lenne a foglalkoztatás- és gazdaságpolitika összekapcsolására, valamint a foglalkoztatási és az oktatási kezdeményezések közötti szorosabb kapcsolat megteremtésére.

¹² European Semester: az unióban 2011-ben létrehozott pénzügyi, költségvetési, gazdaságpolitikai irányítási rendszer, amelynek keretében minden év júliusában a tagállamok pénzügyminiszteri Tanácsa (ECOFIN) kötelező ajánlásokat fogad el minden tagállam számára. Ezek az ajánlások a Bizottság által minden év novemberében publikált Éves Növekedési Jelentéseken és az azokban megállapított prioritásokon alapulnak, amelyeket aztán minden következő év márciusában megvitatnak az állam- és kormányfők. A tagállamok ennek alapján dolgozzák ki pénzügypolitikájukat és strukturális reformjaikat, amit továbbítanak a Bizottságnak. További egyeztetések után ezeket Országspecifikus Ajánlásokként a pénzügyminiszteri Tanács (ECOFIN) fogadja el. (*a ford.*)

¹³ Lásd előbb, 12. lábjegyzet. (*a ford.*)

¹⁴ A szokásos ágazati miniszteri Tanács mellett bizonyos témákban időnként sor kerül több közpolitikai terület minisztereinek együttes Tanácsülésére. (*a ford.*)

Társadalmi és civil párbeszéd

A fejlődés különböző szakaszaiban a szociális partnerek uniós szintű együttműködése létfontosságú volt. A társadalmi párbeszéd egyes területeinek jelenlegi pozitív fejleményei mellett azonban látni kell, hogy ez a mechanizmus nem hoz olyan eredményeket, mint egykor. Ennek a partnerségnek az újraerősítése és új partnerségek építése érdekében a Munkacsoport a következő észrevételeket és ajánlásokat teszi:

- Az EU-szerződések értelmezik a szociális piacgazdaságot, és leszögezik, hogy a társadalmi párbeszéd az európai szociális modell kulcselemét képezi. Ez nem egyszerűen elvi kérdés, hiszen az Európai Unió intézményi rendszerén belül – néha ugyan elfeledetten, de – létezik a társadalmi párbeszéd rendszere. Az Európai Szociális Partnerek Közös Nyilatkozata, amit a 2013. október 23-án tartott Háromoldalú Társadalmi Csúcsértekezlet fogadott el, felsorolta a társadalmi partnereknek az új gazdasági irányításba történő bevonására irányuló javaslatokat. Ezeket az Európai Bizottságnak és a Tanácsnak komolyan kellene vennie.
- Nem tagadhatjuk, hogy nehéz eredményes társadalmi párbeszédet szervezni európai szinten. Néhány országban a társadalmi párbeszéd hatékony, eredményes és reprezentatív, más országokban azonban a szociális partnerek elvesztették reprezentativitásukat és hitelességüket, sőt van, ahol alig léteznek. Az a mód, ahogy a pénzügyi és gazdasági válság kezelése történt, nevezetesen az ún. „programországokban”,¹⁵ nem volt összeegyeztethető a társadalmi párbeszéd szokásos, normális menetével, és meggyengítette a szociális partnerek helyzetét. Az Európai Uniónak be kell ruháznia a szociális partnerek fejlesztésébe ahhoz, hogy azok tartalmasabb szerepet tudjanak játszani. Például érdemes lenne a háromoldalú (*tripartit*) csúcstalálkozók szerepét újragondolni, ahelyett hogy folyamatosan a kollektív alkuk decentralizálását hangsúlyozzuk.
- A kihívás nemcsak az aktuális kérdésekben elerendő kollektív megállapodás, hanem az Európa megreformálásával kapcsolatban előttünk álló problémákkal kapcsolatos egyetértés. Javasoljuk egy magas szintű uniós foglalkoztatási és szociálpolitikai konferencia megtartását a jövő irányainak alapos megvitatására; nem egy „nagy konferenciát”, hanem egy valódi eszmecserét kulcsemberek bevonásával.
- Az európai szociális partnerek erősítésére hivatott akciók sikere azon lesz mérhető, hogy ezek a szereplők mennyire fognak tudni majd hozzájárulni az EU főbb munkaerő-piaci problémáinak megoldásához javaslataikkal és elképzeléseik megvalósításával. A társadalmi párbeszéd európai szinten akkor tud sikeres lenni, ha célja a változás előmozdítása. Egy ilyen bátor akció egyik prioritása: a fiatalok foglalkoztatása.

¹⁵ Egyes uniós országoknak a bank- és államcsődök elkerülését szolgáló nemzetközi hitelek által diktált programjaira utal a jelentés. (*a ford.*)

- Az ifjúsági munkanélküliség kezelésére uniós szinten számos kezdeményezés volt, beleértve az „Ifjúsági Garancia”¹⁶ programot is. 2013-ban a szociális partnerek szintén elfogadtak az ifjúsági munkanélküliséggel kapcsolatban egy nemzeti szinteken 2017-ig követendő keretprogramot. Ezek a korábbi kezdeményezések csak a kezdetét kell, hogy jelentsék a fiatalok jövője iránti elkötelezettség megerősítésének, hogy Európában ne veszítsünk el egy generációt. Az európai szociális partnereknek meg kell ragadniuk a Val Duchesse-i megállapodással elindított európai szociális párbeszéd 30. évfordulójának alkalmát, hogy felerősítsék és összpontosítsák uniós akcióikat a fiatalok foglalkoztatása érdekében.
- Először a tagállamoknak és a szociális partnereknek nemzeti szinten kell biztosítaniuk az „Ifjúsági Garancia” program végrehajtását. Ezt követően a szociális párbeszéd alapján új javaslatokkal kell megerősíteni a fiatalok foglalkoztatását célzó uniós akciókat; akár az Európai Szociális Alap jobb mozgósítása révén, akár a 2015 végén életbe lépő 6 milliárd eurós „Ifjúsági Foglalkoztatási Kezdeményezést” kiváltó, új pénzügyi csomag révén biztosítható támogatási lehetőségekkel. De szóba jöhetnek olyan kezdeményezések is, mint például kiegészíteni a szakmunkástanulók és más szakmai képzésben résztvevők magas minőségű keretprogramjaival a képzési ösztöndíjak rendszerét. Az „Ifjúsági Garancia” nem vezethet a munka nélküli fiatalok nem hatékony képzésben és foglalkoztatási tevékenységekben való „parkoltatásához”.
- Az EU-nak szembe kell néznie az állampolgári részvétel tágabb kérdéseivel. Szükség van a nyitott és információkon alapuló viták olyan terére, ahol az emberek értékelni és befolyásolni tudják az EU intézményeinek döntéseit. Ehhez újra át kell gondolni a részvételt, oly módon, hogy a polgárok magukénak tartsák a folyamatot, különösen a munkára és a jólétre ható politikák esetében. Az a cél, hogy az új „köztér” ne csak legitimálja, hanem egészítse is ki a döntéshozatali folyamatot. Az Európai Strukturális és Beruházási Alapok különösen alkalmasak arra, hogy társadalmi részvétellel elérhető és mérhető eredményekhez járuljanak hozzá. Ennek érdekében a „partnerség európai magatartási kódexének”¹⁷ szabályozását érvényesíteni kell oly módon, hogy érintettségük esetén be kell vonni a polgárokat adott, vita tárgyát képező politikai folyamatokba. A polgárok nyílt részvétele azt is jelenti, hogy értékeli a szociálpolitika bizonyos csoportokra és területekre gyakorolt hatását.

¹⁶ A Bizottság 2012-es javaslata alapján fogadta el a Tanács 2013-ban. (*a ford.*)

¹⁷ Lásd: „The European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds.” Európai Bizottság, Foglalkoztatási, Szociális Ügyek és Befogadás Főigazgatóság, Unit E1, 2014. január. (*a ford.*)

Szociális beruházás, nemzedékek közötti szolidaritás és oktatás

A szociálpolitika a modernizáció értékes terméke, a versenyképesség tényezője, nem pedig akadály. Időben és térben egyaránt tágabb perspektívából kell látnunk a szociális beruházás szükségességét. Bár ott szerepel az Európai Bizottság és az Európai Parlament napirendjén, de valóban teszünk érte?

A Munkacsoport ajánlásai a következők:

- Hosszabb távon az életciklus-megközelítést kell alkalmazni, hogy felismerjük – különösen korai életkorban – a gondozásba és oktatásba történő befektetések, a munkával töltött produktív életszakaszokban a gazdasági ellenszolgáltatással való viszonzás, majd a felhalmozott tartalékokból és beruházásokból az idősek javára történő átcsoportosítás szükségességét.
- A nemzedékek közötti szolidaritás javítása és hiteles „társadalmi szerződésekbe” beágyazása Európa-szerte kulcskihívás, mivel e kérdésben olyan problémák fonódnak össze, mint a pénzügyi fenntarthatóság, a nyugdíjrendszerek kielégítő volta és a szociálpolitikák életciklus megközelítése.
- A szélesebb körű megközelítés tükrözi a szociális és egyéb beruházások közötti kölcsönös függőséget: a technológiába és infrastruktúrába tett befektetések sikeressége nagymértékben függ az ezekhez társuló emberi erőforrások minőségétől.
- El kell kerülni a szociális beruházás szűk értelmezését; nemcsak a szociális kudarc tovagyűrűző hatásainak megelőzése, hanem ezek korrekciója a cél az oktatás, az egészségügy vagy a társadalmi integráció területén.
- Kiindulásként az új Bizottságnak biztosítania kell, hogy az unió és a tagállamok hajtsák végre a 2013. februári Szociális Beruházás Csomagot, és fel kell ismernie, hogy a szociális beruházáshoz jóval szélesebb és ambiciózusabb megközelítés szükséges.

A szociális beruházás kulcsa az oktatás. Az Európai Bizottság átfogó programmal rendelkezik az oktatás és szakképzés területén, és kiváló ajánlásokat tett közre az oktatási rendszerek modernizálására. Ez a program azonban nem gyakorolt elégséges nyomást a politikai döntéshozatal legfelsőbb szintjeire vagy a költségvetési prioritások meghatározására. Ez annál inkább aggasztó, mivel a társadalmi mobilitás oktatás révén csak igen korlátozottan javult, így azt kockáztatjuk, hogy teljesen meg is reked. Az oktatásba való állami beruházást jóval előbbre kellene sorolni a prioritások között ahhoz, hogy az európai közoktatási beruházások széttartó trendjét megfordítsuk. A reform folytatása érdekében a Munkacsoport a következő ajánlásokat teszi:

- A szakképzés és oktatás minden szintjén valódi esélyegyenlőségre kell törekednünk.

- A képzettségi szintek Európán belüli különbségei a formális oktatási eredmények hasonló szintjei ellenére azt mutatják, hogy oktatási rendszereinket át kell alakítanunk oly módon, hogy:
 - ✓ főleg azokat az országokat segítsük, amelyeket az alapszintű oktatás megvalósítása nyomaszt;
 - ✓ előmozdítsuk a kulcsfontosságú tudások és transzverzális képzettségek fejlesztését;
 - ✓ előmozdítsuk a vállalkozói készségek és a pénzügyi tudások fejlesztését;
 - ✓ javítsuk az oktatásból a munkaerőpiacra történő átmenetet, valamint a képzettségek és a munkaerő-piaci kereslet illeszkedését.
- A hagyományos oktatási intézmények kereteit meghaladó módon tágítani kell a „tanulás” értelmezését.
- Európa egészére kiterjedő szövetséget kell teremteni a „munka” és az „oktatás” világai között. Az oktatás nyilvánvalóan nem „szolgálóleánya” a gazdasági szükségleteknek, hiszen a személyes fejlődéshez való jogon alapul; de az együttműködés mind a munka, mind az oktatás világának teljesítményét javítani tudja. Újra át kell gondolnunk azt, ahogyan támogatott képzési programokat alkalmazunk és finanszírozunk; néhányan közülünk úgy gondolják, hogy képzések helyett inkább a „start-up”-okat kellene támogatni.

Mobilitás és migráció

Az Európai Unión belüli migráció szabályait és a minden uniós polgárt – az oktatástól a foglalkoztatáson át a nyugdíjazásig – megillető kölcsönös ellátások szabályait meg kell erősíteni és világosabbá kell tenni. Koherensebb képet alkotni az EU-n belüli és az unióba kívülről történő migrációról. A Munkacsoport az alábbi ajánlásokat fogalmazta meg:

- A mobilitásról és a migrációról folytatott vitában határozottan meg kell különböztetni az Európán belüli mobilitást és a folyamatos migrációt, ami belső és külső dimenziók mentén is zajlik.
- Az EU-n belüli mobilitás megkérdőjelezhetetlen jog, de a mozgás szabadságával összefüggésben szembe kell néznünk problematikus kérdésekkel.
- Az EU-n belüli mobilitás mítoszait meg kell cáfolni. Az Európai Bíróság megerősítette, hogy az uniós polgárok nem költözhetnek másik tagállamba pusztán a szociális ellátások igénylésére. A tagállamok a jelenlegi európai jogi keretek révén meg tudják előzni a „jóléti turizmust”.¹⁸ Ennek ellenére nem hunyhatunk szemet néhány probléma felett. Még ha a szociális dömping nem is nagy volumenű, de látni és kezelni kell az illegális munka kirívó eseteit, valamint a felügyelet és a szabálykövetés problémáiból adódó kizsákmányolást. Ám az EU-n belüli mobilitás gondjai túlmutatnak a szociális dömpingen. A legtöbb ember számára sikert jelent, amikor munkavégzés céljából egy má-

¹⁸ Az Európai Bíróság ítélete a Dano-ügyben, 2014. november 11.

sik országba költözik, de mások számára ez lehet kudarc; London hajléktalan lakosságának fele migránsokból termelődik újra, akiknek több mint fele uniós polgár. Tehát szembe kell néznünk a szabad mozgás kudarcaival.

- A mobilitás ugyan nem csodafegyver az összes szociális probléma ellen, de mi az alábbiakat ajánljuk:
 - ✓ explicit módon ellen kell állni a protekcionizmusnak és kézzelfogható támogatást kell nyújtani azoknak a tagállamoknak, amelyekre a migránsok elszállásolásának és integrációjának legnagyobb terhei hárulnak. Meg kell fontolni egy, az Európai Szociális Alaphoz (ESZA) kötődő új pénzügyi alap létrehozását az uniós migránsok integrálására;
 - ✓ szükségünk van egy olyan EU-programra, amely tájékoztató pultok, információs és jogi segítség finanszírozásával a tisztességes mobilitást teszi elérhetővé minden mobil dolgozónak Európában;
 - ✓ ahol lehetséges, meg kell határozni a munkafeltételek és a szociális biztonság európai minimumszintjeit minden új foglalkoztatási forma – mint például a részmunka – esetében. Alaposan monitorozni szükséges a kiküldött dolgozókra vonatkozó uniós direktíva alkalmazását, és meg kell fontolni egy „garantált alsó bérszint” fokozatos bevezetését;
 - ✓ uniós és nemzeti szinten konkrét intézkedésekkel kell javítani a mobilitás szociális környezetét
 - a kiegészítő nyugdíjak országok és szektorok közötti hordozhatóságának előmozdításával,
 - a mobil és migráns dolgozók szociális és foglalkoztatási jogainak megerősítésével.
 - ✓ az Európai Bizottságnak meg kell vizsgálnia, hogy milyen új kezdeményezéssel tisztázza a gazdasági szabadságok és a munkaügyi akcióhoz való jog közötti megfelelő egyensúlyt, amit a Viking–Laval-ítéletek¹⁹ nyomán előállt problémák megrendítettek. Az Európai Bíróság további munkálatokat javasol a szociális jogok és a szabad mozgás viszonyának tisztázására.
- Az EU-ba kívülről érkező bevándorlást hosszabb távú demográfiai összefüggésekben kell megvitatni. Az európai népesség csökkenéséből adódóan a migrációt pozitív hozzájárulásnak kell tekintenünk (ami nem zárja ki más közpolitikák kiigazítását annak érdekében, hogy a férfiaknak és nőknek karrierjük építése során is lehetőségük legyen annyi gyerek vállalására, amennyit szeretnének).
- Néhány országban a migrációval kapcsolatos ellenérzések forrása nem a bevándorlók nemzetisége, hanem munkaerő-piaci helyzetük. Fennáll egy másodosztályú munkaerő létrehozásának veszélye, és bár szükségünk van rugalmasságra a munkaerőpiacon, de a perifériális munkaerő kedvezőtlenül hat az adott ország biztos munkaerő-piaci helyzetű dolgozóira, és ez a munkafeltételek leértékelődéséhez vezet.

¹⁹ Lásd: a „Friends of Europe” Magas Szintű Munkacsoportjának Háttér tanulmánya, 55. o.

- A migrációval kapcsolatban nem egyszerűen a bevándorlók áramlásának irányítása a kérdés, hanem az, hogy miként biztosítsuk a társadalmi és szakmai integrációt. Látni kell a bevándorlók képzettségével és tudásaival való óriás mértékű pazarlást, amikor nem jól illeszkednek be a munkaerőpiacra, vagy amikor nem tudják kibontakoztatni vállalkozói képességeiket.
- Az EU-n kívülről a mediterrán országokra nehezedő bevándorlás intenzív nyomása szükségessé teszi az uniós támogatású szociálpolitikai fejlesztési programok felújítását és megerősítését a migráció kibocsátó országaiban. Európának segítenie kell e térségekben a helyzet javulását, hogy csökkenjen az EU-ra nehezedő nyomás, és megakadályozzuk az „agyelszívást” ezekből az országokból.

Társadalmi befogadás

A társadalmi befogadás uniós „retorikája”, ha nem társul konkrét eredményekkel, akkor kontraproduktív az EU legitimitását illetően. Világosabban kell megfogalmaznunk, mit jelent a gyakorlatban a társadalmi befogadás, és a tagállamok miként tudják ezt megvalósítani.

- Az európai szociális modellnek alapjellemezője a szociális szolgáltatásokhoz való univerzális hozzáférés, aminek a szociális beruházási stratégiában nagyobb súlyt kell kapnia. Elsősorban a minőségi gyermekgondozási ellátáshoz való hozzáférést kell itt említeni.
- Meg kell fontolnunk egy olyan európai politikát, amely a minimális jövedelembiztonság átfogó minőségét nyújtja, s amiben a minimálbérek a szociális ellátásokkal együtt kulcsszerepet játszanak. A minimális jövedelembiztonság rendszereit az egyes uniós országok gazdasági fejlettségével összhangban kellene kialakítani, a jelenlegi „referencia-költségvetés” módszerével,²⁰ ami ígéretes eszköz a szociális ellátás „sarokköveinek” kialakítására. Ezen az alapon a „nyitott koordináció” során a tagállamok tanulhatnak egymástól és javíthatják minimum-jövedelembiztonsági rendszerük hatásosságát és hatékonyságát.
- A migráció melletti gazdasági érvelést ki kell egészíteni a minimumszterdek melletti, valamint a származás és etnikum alapján történő megkülönböztetést elleni társadalmi érvekkel.
- Szociális párbeszédbe ágyazva és pénzeszközeit növelve az „Ifjúsági Garancia” programot lendületbe kell hozni, és átlátható monitorozással biztosítani kell gyors megvalósítását.

Meg kell mutatni, hogy az Európai Unió gondoskodik társadalmaink legsérülékenyebb polgáiról. A hajléktalanság határokon túl terjedő jellemzőkkel bíró

²⁰ A „Reference Budget” egy uniós kezdeményezés, amit a Bizottság javasolt 2013 februárjában a „Szociális Beruházás Csomag” keretében a hatékony jövedelemtámogatás kialakításának és monitorozásának módszeréül. A cél, hogy közös módszerrel összehasonlíthatók legyenek a tagállamok jövedelemtámogató eszközei, többek között például élelmiszer-fogyasztói kosarak kidolgozása révén. www.referencebudgets.eu (a ford.)

társadalmi probléma, ezért a közös értékeken alapuló európai kooperáció valós változásokat hozhat:

- Az európaiak többnyire egyetértenek abban, hogy nem fogadjuk el városainkban a hajléktalanságot, ami még mindig szomorú valóság. Miközben ezen a területen könnyen lehet eredményeket felmutatni innovatív módon.
- A mobilitás és a társadalmi befogadás eddig tárgyalt kérdései különösen aktuálisak a hajléktalansággal összefüggésben:
 - ✓ a szociális szolgáltatások minősége és a szállások, menedékek reménytelen állapota EU-szerte nemcsak önmagában probléma, de előidézheti a hajléktalan emberek határokon áterjedő mobilitását. A hajléktalanoknak nyújtott szolgáltatások minőségi európai keretfeltételei, amelyeket a Szegénység elleni Európai Platform kilátásba helyezett, de nem valósított meg, szükségeseek ahhoz, hogy megfelelően használjuk fel az Európai Strukturális és Beruházási Alapokat (különösen az Európai Szociális Alapot) a hajléktalanság leküzdésére;
 - ✓ egy gondoskodó Európának meg kell fogalmaznia a menedékhez való garantált jogot minden azt nélkülöző uniós polgára számára, függetlenül státuszuktól;²¹
 - ✓ az európai „Ifjúsági Garancia” program nem biztosítja azt, hogy a tagállamok közpolitikai kiterjedjenek az olyan komplex szükségletekkel, mint a lakhatás igényével küzdő fiatalokra. Lehetőségként kínálkozik egy „Gondoskodás Garancia” („*Care Guarantee*”) program kialakítása, amely azokat a fiatalokat támogatná, akik az állami gondoskodásból kilépve első lépéseiket teszik a hajléktalanság felé. A sebezhető fiatalok 18 éves koruktól gyakran elvesztik a támogatást, ezért merült fel az „Ifjúsági Garancia” kiegészítése egy másik uniós szintű garanciával, ami minden 18 éves számára biztosítana egy, a problémákat beazonosító és a megfelelő megoldásokat javasoló támogatási tervet.
- A hajléktalansággal kapcsolatos politikák és gyakorlatok terén a tagállamok sokat tanulhatnak egymástól. Ennek érdekében szükség van egy Hajléktalan-ság elleni Európai Akció Tervre.

A szociálpolitika hatásosságának javítása kölcsönös tanulással

A demográfiai változás, a lelassult növekedés és a közszolgáltatások iránt megnőtt kereslet kihívásainak kulcsa a szociális innováció. Az EU szociális rendszereinek javítását célzó törekvések részeként szociális innovációra van szükségünk.

Ez viszont azt igényli, hogy erősítsük az európai közpolitikák megvalósítási hatékonyságának és egyenlősítő hatásainak összehasonlítását. Nem nulláról in-

²¹ Ez összhangban lenne az Európa Tanács Szociális Jogokkal foglalkozó Európai Bizottságának azzal a határozatával, amelyet a FEANTSA (hajléktalanok problémáival foglalkozó szervezetek európai szövetségének – *a ford.*) Hollandia elleni kollektív panaszja ügyében hozott a közelmúltban.

dulunk; olyan eszközök, mint a nyitott koordináció módszere, már rendelkezésre állnak ahhoz, hogy az EU a tanulás műhelye legyen. Ausztrália, Kanada, az Egyesült Államok és más föderatív vagy kvázi föderatív berendezkedésű országok pozitívan ítélik meg a nyitott koordinációt, amely Európában gyakran szkeptikus reakciókat vált ki, mert túl puhának vagy pedig gyenge mentségnek találják a gazdasági, költségvetési és szociálpolitikai inkonzisztenciáért.

Ugyanakkor az uniós gazdasági, költségvetési, foglalkoztatási és szociálpolitikák közötti erősebb és hitelt érdemlő kapcsolatok annak ígéretét hordják magukban, hogy a kölcsönös tanulás visszanyeri hitelességét, és tovább fejleszthető fontos közpolitikai eszközzé válik. Az a megközelítés, amit javasolunk, megszüntetné a nyitott koordináció módszerének „zárt ajtó mögötti” jellegét. Az a javaslatunk, hogy az Európai Bizottság és az Európai Parlament közös állásfoglalással erősítse meg az EU alapvető szociális céljait, és támogassa a tagállami szociálpolitikák, különösen az életciklus során jelentkező egyenlőtlenségek kezelésére irányuló közpolitikák átfogó és gördülő rendszerű felülvizsgálatát.

Ennek a felülvizsgálatnak az a célja, hogy segítse a nemzeti hatóságokat a saját eszközeikkel elérhető operatív teljesítmények javításában, és biztosítsa a forrásoknak a különböző célok közötti lehető legkiegyensúlyozottabb elosztását. A tagállamok ennek során építenének egymás tapasztalataira, és tanulhatnának a kudarcokból is. A figyelem a jóléti államoknak arra a képességére fókuszálna, amely képes kezelni az egyenlőtlenségeket az életciklus minden szakaszában. Egy ilyen széles körű és ambiciózus felülvizsgálat jelezné, hogy az EU és tagállamai nagyon komolyan veszik a növekvő egyenlőtlenségeket.

A politikát támogató munkának igénybe kell vennie:

- a tagállamok gyakorlati tapasztalatait, jelentős mértékben felhasználva és kiszélesítve a nyitott koordináció módszerével megvalósított együttműködést;
- az Európai Bizottság technikai támogatását az alternatív szociálpolitikai beavatkozások, ezen belül a szociális kísérletezés terén.

Az eredményeket nyitott formátumban közzé kell tenni, hogy a szociális partnerek és az érintett szereplők a kutatóintézetekkel és olyan nemzetközi szervezetekkel együtt, mint az OECD, megtehessek észrevételeiket.

Érzékelhető eredményeket hozó közös akciókkal meggyőzni a fiatal generációkat

A közös munka révén az uniós tagállamok nem veszítenek legitimitásukból, hiszen szuverén nemzeti szociálpolitikájuk sikeresebb lesz.

Tudatosabban kell vállalni a közös célokat, és ezeket a közös törekvésekre kell építeni. Ez nem lesz könnyű, mert nemzeti jóléti államainkban a nemzedékek közötti szolidaritás eróziójának jeleit látjuk. Fiataljaink elvesztik bizalmukat. Az unió iránti bizalmatlanságot részben az európai intézmények által a jelenlegi válságra adott válaszból az átláthatóság és az irányítás hiánya miatti frusztráció okozza. Ez muníciót szolgáltatott azoknak, akik minimálisra csökkentenék az EU szerepét, sőt bátorítják egyes tagállamok kiválását.

Ez az ördögi kör azonban megtörhető. Nekünk, európaiaknak nem a közös alap, hanem az önbizalom hiányzik. Munkacsoportunk tagjai különböző háttérrel rendelkeznek, véleményeik számos kérdésben eltérnek, de osztoznak küldetésünk azon céljában, hogy mire van jelenleg szüksége az Európai Uniónak. Ellenállunk egy egyenlőtlen és kiegyensúlyozatlan Európának, mert Európa a méltányosságért és a társadalmi összetartozásért, a nyitottságért és a társadalmi mobilitásért, egy jobb jövő reményéért kell, hogy kiálljon – nemcsak ünnepi nyilatkozatokban, hanem a mindennapi politikai gyakorlatban.

Fordította: Simonyi Ágnes